Wojciech Janicki



Migracje kompensacyjne jako czynnik wzrostu obszarów peryferyjnych

Rola ukrytego kapitału ludzkiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

Wojciech Janicki

Migracje kompensacyjne jako czynnik wzrostu obszarów peryferyjnych

Rola ukrytego kapitału ludzkiego

UMCS
WYDAWNICTWO

Wojciech Janicki

Migracje kompensacyjne jako czynnik wzrostu obszarów peryferyjnych

Rola ukrytego kapitału ludzkiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
Lublin 2015

Recenzenci:
dr hab. Paweł Churski, prof. UAM
dr hab. Mikołaj Herbst

Redaktor wydawniczy:
Sylwia Pociupany

Redakcja techniczna:
Roman Fiut

Projekt okładki i stron tytułowych:
Krzysztof Trojnar

Skład i łamanie:
Krzysztof Łoboda

ISBN: 978-83-7784-672-8

Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
20-031 Lublin, ul. Radziszewskiego 11
tel. 81 537 53 04
www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Dział handlowy
tel./fax 81 537 53 02
Księgarnia internetowa: www.wydawnictwo.umcs.eu
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Druk i oprawa
„Elpil", ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

The sooner that governments and their publics come to terms with this reality and recognize that international migration, in all its forms, is the clearest reflection of the interconnected world within which we now live, the sooner we will be able to benefit from the opportunities that it can potentially bring.

Heaven Crawley

SPIS TREŚCI

Wstęp

Obszary peryferyjne są przedmiotem zainteresowania specjalistów od planowania przestrzennego oraz strategii rozwoju, polityków, a także naukowców. Wynika to ze specyfiki tych obszarów i charakterystycznych trudności rozwojowych, z jakimi się borykają. W odróżnieniu od obszarów rdzeniowych, które przyciągają inwestycje, w tym kapitał zagraniczny, charakteryzują się napływem migrantów netto i mają najwyższe wskaźniki poziomu życia oraz wysokie tempo wzrostu gospodarczego, obszary peryferyjne to obszary odpływu migracyjnego, słabego napływu kapitału, niedoinwestowane infrastrukturalnie i o relatywnie niskim poziomie życia.

Do najczęściej postulowanych i wykorzystywanych sposobów pobudzania rozwoju obszarów peryferyjnych należą m.in. poprawa dostępności komunikacyjnej, system zachęt finansowych dla inwestorów czy inwestycje w kapitał ludzki w postaci szkoleń dla mieszkańców, czyli zespół działań mający na celu poprawę poziomu życia lokalnych społeczności i nakłonienie ich do pozostania w miejscu dotychczasowego zamieszkania. Jak dowodzą analizy migracji wewnętrznych na obszarze Polski oraz innych państw wysoko rozwiniętych, żadna z tych metod nie jest jednak na tyle skuteczna, aby odwrócić bądź przynajmniej zatrzymać tendencję do wyludniania się obszarów peryferyjnych. Tracą one najlepszą część swojego kapitału ludzkiego – przede wszystkim ludzi młodych, zdolnych i przedsiębiorczych.

Niniejsza praca ma na celu identyfikację innego sposobu pozyskania kapitału ludzkiego w regionach peryferyjnych, w dotychczasowej literaturze przedmiotu niemal zupełnie nieobecnego. Na obszarach peryferyjnych istnieje ukryty kapitał ludzki w postaci nielegalnych imigrantów. Wykonują oni zazwyczaj prace znacznie poniżej swoich kwalifikacji, więc ten kapitał jest marnowany. Systemowe uwolnienie tego kapitału i umożliwienie imigrantom podjęcia legalnej pracy w ich zawodach ma szanse zastąpić kapitał ludzki utracony z tytułu migracji wewnętrznych. Główna hipoteza badawcza pracy brzmi: międzynarodowe migracje kompensacyjne są w stanie w istotnym stopniu zastąpić kapitał ludzki w regionach peryferyjnych utracony z tytułu odpływu ludności do innych regionów lub zagranicę. W toku analizy zostaną zweryfikowane także dwie powiązane ze sobą hipotezy szczegółowe: [1] kapitał ludzki imigrantów, zarówno legalnych, jak i nielegalnych, w regionach peryferyjnych jest wykorzystywany znacznie poniżej jego możliwości oraz [2] polityka regionalna, której celem jest wspieranie rozwoju regionów peryferyjnych, może być skutecznie

wspomagana przez politykę migracyjną, o ile ta ostatnia będzie uwzględniać zmienną przestrzenną.

W rozdziale 1 niniejszej pracy przedstawiono zarys problematyki badawczej. Przedmiotem rozdziału 2 jest przegląd koncepcji i najważniejszej terminologii wykorzystywanej w publikacji. W rozdziale 3 poddano analizie uwarunkowania międzynarodowych migracji kompensacyjnych, rozumianych jako migracje uzupełniające deficyt kapitału ludzkiego w regionach peryferyjnych. Rozdział 4 traktuje o najważniejszych teoriach migracji i uwarunkowaniach procesów migracji, zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych. W rozdziałach 5 i 6 dokonano kompleksowej oceny roli państwa w kształtowaniu migracji oraz roli migracji w kształtowaniu sytuacji państw i regionów peryferyjnych, w wymiarze społecznym, ekonomicznym i politycznym. Szczególnie dokładnie przyjrzano się migrantom nielegalnym: specyfice tej grupy migrantów, uwarunkowaniom migracji nielegalnych i ich konsekwencjom. W końcowej części pracy podjęto próbę kwantyfikacji ukrytego kapitału ludzkiego w postaci nielegalnych imigrantów na obszarach peryferyjnych, na przykładzie imigrantów z Ukrainy w województwie lubelskim. Następnie zestawiono go z odpływem migracyjnym, aby uzyskać odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu ukryty kapitał ludzki jest w stanie zastąpić kapitał utracony z powodu odpływu ludności.

ROZDZIAŁ 1. Zarys problematyki badawczej

Współczesny świat jest silnie zróżnicowany pod względem społecznym, gospodarczym, politycznym czy kulturowym. Istnienie zróżnicowania implikuje występowanie nierówności w poziomie rozwoju. Wraz z upływem czasu dysproporcje narastają, a prawidłowość ta dotyczy zarówno skali globalnej, jak i skali krajowej czy lokalnej (Wallerstein 1974). Wynika to z różnic w tempie rozwoju obszarów rdzeniowych, semiperyferyjnych oraz peryferii. Obszary rdzeniowe stanowią bieguny wzrostu, cechują się innowacyjnością, przyciągają kapitał ekonomiczny i kapitał ludzki, natomiast peryferie go tracą (Perroux 1955). Procesy wymywania drenują obszary peryferyjne, poprzez selektywne procesy migracji pozbawiając je najlepszej części ich kapitału ludzkiego, natomiast procesy rozprzestrzeniania się innowacji i czynników stymulujących rozwój od rdzenia do peryferii rzadko mogą skompensować straty (Myrdal 1957).

W państwach wysoko rozwiniętych obszary peryferyjne są polami działania polityk mających na celu wsparcie ich rozwoju. Polityki te koncentrują się z reguły na inwestycjach infrastrukturalnych, przyciąganiu inwestorów za pomocą zachęt i narzędzi finansowych, a także przekazywaniu środków na realizację projektów miękkich, wzmacniających kapitał ludzki. Chociaż współcześnie dość powszechnie uważa się, że rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarczym jest istotniejsza niż rola kapitału ekonomicznego (np. Domański 2008; Oxley, Le, Gibson 2008), to wysiłki czynników państwowych koncentrują się niemal wyłącznie na podnoszeniu wartości już istniejącego kapitału ludzkiego, pomija się natomiast możliwość przyciągnięcia go do regionów peryferyjnych. Tymczasem to migracje międzynarodowe, a w skali krajowej także migracje wewnętrzne, są nie tylko skutkiem, ale także przyczyną zachodzących zmian gospodarczych, społecznych, nierzadko także politycznych (Hollifield 2004). Znaczna część wyrosłych na gruncie ekonomicznym teorii migracji zakłada, że migracja jest procesem kompensującym różnice regionalne w poziomie rozwoju i działa jako regulator wielkości popytu i podaży pracy (Fei, Ranis 1961; Todaro 1976, Janicki 2007b). Chociaż migracje nie powodują zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju regionalnego w wymiarze absolutnym, to mogą w pewnym stopniu łagodzić konsekwencje nierównomiernego rozwoju, tak więc uwzględnienie ich jako pełnoprawnego czynnika wzrostu obszarów peryferyjnych jest w pełni uzasadnione.

Migracje międzynarodowe wiążą się z poważnymi konsekwencjami dla wszystkich zainteresowanych stron. Migranci zyskują pracę, państwo imigracji – tanią siłę roboczą lub wykwalifikowanych za granicą pracowników, a państwo

emigracji i rodziny migrantów – środki finansowe przesyłane rodzinie migranta pozostałej w ojczyźnie. Jednocześnie jednak migranci mają status obywateli drugiej kategorii, państwo imigracji boryka się z protestami społecznymi przeciwko imigrantom, a państwo emigracji traci najcenniejszą część swojego kapitału ludzkiego. Niezależnie od tego, w jakim stopniu udaje się w trójkącie: migrant – państwo emigracji – państwo imigracji, zrealizować zasadę *win-win-win*, migracje są fundamentalną cechą współczesnego, liberalnego porządku świata i nie da się ich zatrzymać (Hollifield 2004).

Pomimo tego, że we wszystkich państwach wysoko rozwiniętych istnieje strukturalny popyt na mobilną i tanią siłę roboczą z zagranicy w szarej strefie (Nagel 2002; de Haas 2008), państwa te ograniczają swobodę migracji i kontrolują granice. Prawidłowość ta dotyczy także państw Unii Europejskiej, które prowadzą politykę migracyjną na poziomie krajowym, wobec braku konsensusu w ocenie korzyści oraz kosztów migracji na poziomie ogólnoeuropejskim. Chociaż bardzo liczne opracowania naukowe wskazują na korzyści, jakie może odnieść gospodarka wysoko rozwiniętych państw imigracji z rozsądnie prowadzonej polityki imigracyjnej, w szczególności w przypadku prowadzenia migracji selektywnej pod kątem potrzeb rynku pracy, a także z prowadzenia wspólnej polityki migracyjnej przez państwa Unii Europejskiej, to czynniki decyzyjne stronią od wprowadzania w życie postulowanych rozwiązań. Świadomość potencjalnych, długofalowych korzyści ekonomicznych jest bowiem przesłaniana przez chęć osiągnięcia doraźnych celów politycznych, a w efekcie wciąż powszechnie uważa się, że najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby, gdyby imigranci pozostali w domu (Bakewell 2008).

Perspektywa państw emigracyjnych jest odmienna. W wielu opracowaniach teoretycznych, przyjmujących za punkt odniesienia potencjalne korzyści państw charakteryzujących się odpływem ludności, podkreśla się, że najlepszym rozwiązaniem dla nich jest migracja tymczasowa i powrót emigranta do ojczyzny (Migration in... 2005; Castles 2006; Martin, Martin 2006). Szczególnie korzystne są tzw. powroty innowacji – powroty tych, którzy odnieśli sukces za granicą, ale w pewnym momencie doszli do wniosku, że w ojczyźnie także zrobią karierę i będą się czuli lepiej, gdyż nie będą traktowani jako obcy (Iglicka 2010). Powroty emigrantów na masową skalę zdarzają się jednak rzadko, co wobec teoretycznych korzyści z takiego ruchu, odnoszonych przez oba zainteresowane państwa, sygnalizuje, że dokonany przez samych migrantów rachunek zysków i strat z powrotu do ojczyzny wypada jednak inaczej. Starania na rzecz zmiany tego stanu rzeczy są podejmowane coraz powszechniej w wielu państwach, w tym w Polsce (Kucharek 2010).

Działaniem, które przez długi czas uważano za dobry kompromis perspektyw obu państw–stron procesów migracji były programy pracy tymczasowej.

Zakładały one, że państwa imigracyjne będą czerpać korzyści z kontrolowanego napływu imigrantów wyselekcjonowanych pod kątem potrzeb, natomiast państwa emigracyjne – z ich powrotów po upływie czasu, na jaki zostali przyjęci do pracy. Szczególnie powszechnie programy te były wprowadzane w życie w ciągu kilkunastu lat po II wojnie światowej (Khoo, Hugo, McDonald 2008). Doświadczenia kolejnych dekad wykazały jednak, że traktowani nieco przedmiotowo migranci nie przyjęli projekcji wspólnych korzyści państw za własną i podejmowali odmienne od oczekiwanych decyzje. W efekcie migracje planowane jako tymczasowe przekształciły się w migracje stałe. Było to szczególnie wyraźnie widoczne w połowie lat 70. XX wieku, kiedy to po zaostrzeniu polityki imigracyjnej w następstwie światowego krachu ekonomicznego znaczna część imigrantów nie powróciła do swoich krajów[1]. W państwach imigracyjnych spowodowało to narastający opór przeciwko kontynuacji programów pracy tymczasowej. Postulowano wówczas wprowadzenie drakońskich środków zapobiegających osiedlaniu się imigrantów (Crisp 2006).

Dopiero na przełomie XX i XXI wieku zaczęto na nowo głośno eksponować zalety migracji tymczasowych. Wynikało to w sporej mierze ze zmiany możliwości przemieszczania się migrantów na znaczne nawet odległości. Coraz więcej badaczy twierdzi, że rozwój szybkiego i taniego transportu międzynarodowego na świecie doprowadzi do tego, że migracje tymczasowe, przyjmując postać migracji wahadłowych, staną się normą, skutecznie zastępując migracje stałe[2] (np. Crisp 2006). Neerup (2009) zauważa w tym kontekście, że w debacie o migracjach coraz częściej podkreślana jest zasada *triple-win*: korzyści z migracji odnoszą zarówno państwo imigracji, państwo emigracji, jak i sam migrant. Dotyczy to w szczególności właśnie migracji wahadłowych, dzięki którym państwo emigracji nie jest trwale pozbawiane najlepszej części swojej siły roboczej, co jest jedną z najistotniejszych wad migracji na stałe[3].

Realizacja postulatu traktowania migracji wahadłowych jako remedium na współczesne bolączki państw–stron procesów migracji wymagałaby istotnych zmian polityki migracyjnej państw. Kluczową sprawą jest udzielanie migrantom zezwolenia na wielokrotne przekraczanie granicy – w przeciwnym bowiem razie, w obawie przed utratą możliwości powrotu do kraju imigracji po opusz-

---

[1] Przekształcanie się migracji planowanych jako tymczasowe w migracje stałe doprowadziło do pojawienia się powiedzenia, że nie ma nic bardziej stałego od pracowników tymczasowych (Martin 2001).

[2] Lederer (1998) pisze w tym kontekście wręcz o powstaniu nowej formy mobilności, indukowanej przez procesy globalizacyjne i rewolucję w transporcie. Zastanawia się także, czy całokształt procesów obserwowanych we współczesnym świecie powinniśmy nadal rozpatrywać w tradycyjnych kategoriach migracji.

[3] Istnieją także głosy wskazujące na to, że migranci wahadłowi mają bardzo niską motywację wewnętrzną i zewnętrzną do integrowania się z mieszkańcami kraju imigracji, skutkiem czego są zmarginalizowani w sensie społecznym (por. np. Koryś 2003a). Jest jednak faktem, że nie zniechęca to migrantów do migracji, czyli z ich perspektywy migracja pozostaje procesem *per saldo* korzystnym.

czeniu go, znaczna część imigrantów pozostanie w nim na stałe. Jest to zgodne z postulowaną przez niektórych badaczy koncepcją pełnego otwarcia granic, w duchu wolnego rynku i konsekwentnie realizowanej liberalnej koncepcji gospodarki, aby każdy mógł przebywać w tym państwie, w którym chce (Doomernik 2006). Inni badacze postulują wprowadzenie systemu zachęt finansowych, których celem byłoby skłonienie imigranta do powrotu do kraju pochodzenia – np. poprzez wprowadzenie obowiązku wniesienia wysokiej opłaty za wjazd, której znaczna część byłaby oddawana przy wyjeździe z kraju imigracji (Jandl 2006; Kolb 2006). Żaden z tych postulatów nie został wprowadzony w życie na powszechną skalę, wymagałoby to bowiem fundamentalnych zmian paradygmatu polityki migracyjnej oraz rozwoju, na co, jak się zdaje, państwa imigracyjne nie są gotowe.

Osobną kwestią jest polityka wobec tych osób, których status w państwie ich obecnego pobytu nie jest uregulowany. To nielegalni migranci, względnie osoby, które dostały się na terytorium danego państwa legalnie, ale straciły prawo do dalszego pobytu. Zależnie od okresu czasu oraz państwa, prowadzi się polityki zorientowane na zupełnie różne cele: od usunięcia nielegalnych imigrantów, poprzez mniej lub bardziej sformalizowane przyzwolenie na ich obecność, po programy w pełni legalizujące ich pobyt (Kraler 2009).

Jak już wspomniano, szczególnej troski i rozważnych koncepcji długofalowego wsparcia rozwoju wymagają regiony peryferyjne. W państwach wysoko rozwiniętych są one polami działania polityk prorozwojowych. Polityki te zazwyczaj koncentrują się na rozwoju infrastruktury technicznej, wspieraniu kompetencji miękkich i rozwoju kapitału ludzkiego, pobudzaniu innowacyjności oraz identyfikacji i stymulowaniu endogenicznych czynników wzrostu regionalnego. W toku pracy badawczej nie zidentyfikowano żadnego przypadku wystąpienia systemowej, ogólnokrajowej polityki migracyjnej mającej wymiar przestrzenny, rozumianej jako zbiór długofalowych działań kierujących strumienie migracyjne do wybranych regionów wymagających wsparcia.

Jednym z obszarów peryferyjnych w Unii Europejskiej jest Polska Wschodnia (Grosse 2007; Examens... 2008; Juchnicka 2010). Z perspektywy planowania rozwoju pod nazwą tą kryje się obszar pięciu województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego[4]. Jest to największy w Unii Europejskiej, sprzed jej rozszerzenia o Rumunię i Bułgarię, obszar o niskiej spójności społecznej i gospodarczej. W kolejnych okresach programowania Polska Wschodnia była, jest i będzie beneficjentem środków z programów europejskiej polityki spójności. Chociaż jej sytuacja gospodarcza

---

[4] Jak zauważa Kukliński (2010), tak ukształtowana delimitacja Polski Wschodniej, niezależnie od dyskusyjności powstałego wydzielenia, jest i przez długi czas pozostanie trwałym elementem sceny instytucjonalnej na poziomie polskim i europejskim.

stale się poprawia, to – w relacji do innych regionów – zmiany zachodzą wciąż zbyt wolno. Przykładowo, wartość PKB na mieszkańca w województwie lubelskim w 1997 roku stanowiła 33,6% wartości w UE 25, natomiast w 2004 roku tylko 32,7% (Dziemianowicz, Szlachta, Zaleski 2006).

Dokumenty przedstawiające strategię rozwoju całej Polski Wschodniej lub poszczególnych województw zawierają szereg wskazówek odnośnie do kierunków i metod wspierania rozwoju. Mówi się w nich o rozwijaniu dostępności terytorialnej regionu i poszczególnych subregionalnych ośrodków wzrostu (miast powiatowych), o zmianach planów zagospodarowania przestrzennego ułatwiających między innymi przyciągnięcie inwestycji, o konsekwentnym wspieraniu funkcji metropolitalnej miast, czy o ochronie wartości przyrodniczych. Wspomina się także o konieczności poprawy jakości kapitału ludzkiego oraz o budowaniu społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy (Dziemianowicz, Szlachta, Zaleski 2006). W położeniu przygranicznym, pomimo relatywnie niskiej przepuszczalności wschodniej granicy państwowej (Bański, Janicki 2012), wciąż upatruje się szans rozwojowych (Kawałko 2011b).

W najnowszych dokumentach i opracowaniach dotyczących rozwoju obszarów peryferyjnych inaczej niż dotychczas interpretuje się dbałość o spójność terytorialną kraju. Nie jest już ona rozumiana jako polityka ciągłego inwestowania środków zewnętrznych w regiony o niższym od innych poziomie rozwoju, w celu wyrównania różnic rozwojowych, lecz jako polityka bazowania na ich endogenicznym potencjale rozwojowym (Domański 2008; Koncepcja... 2008; Barca 2009; Raport... 2009). Regiony peryferyjne, ze względu na niską dostępność komunikacyjną i silne efekty wymywania wynikające z wysokiego potencjału przyciągania kapitału ludzkiego przez silniejsze regiony w kraju i za granicą, wymagają aktywnej polityki na rzecz redukcji barier rozwojowych, rozwijania współpracy transgranicznej na poziomie regionalnym oraz zwiększania konkurencyjności ekonomicznej (Kawałko 2011b). Uważa się, że tylko w ten sposób będzie możliwe względne zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju regionalnego, czyli przynajmniej częściowo zrealizowane zostaną cele nakreślone przez europejską politykę spójności. Redukcja różnic w wymiarze bezwzględnym wymagałaby znacznego przyspieszenia tempa wzrostu regionów peryferyjnych, np. poprzez wykorzystanie tzw. renty zacofania i przeskoczenie pośrednich faz rozwoju (Dziemianowicz, Szlachta, Zaleski 2006). Liczne w dokumentach strategicznych słowa–klucze, np. gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, konkurencyjność czy innowacyjność, nie wskazują jednak żadnych konkretnych działań, które mogłyby przyczynić się do realizacji tej metody przyspieszenia rozwoju. Bazują one bowiem w głównej mierze na naśladowaniu kierunków i ścieżek rozwojowych realizowanych przez regiony lepiej rozwinięte. Konieczne jest zatem poszukiwanie konkretnych, nieszablonowych rozwiązań, które pozwolą zmniejszyć regionalne różnice rozwojowe.

Regiony peryferyjne dysponują pewnym potencjalnie cennym zasobem, który jest obecnie wykorzystywany w bardzo niewielkim zakresie. Jest to ukryty w nich kapitał ludzki w postaci nielegalnych imigrantów, których umiejętności i potencjał są marnowane. Najczęściej imigranci wykonują prace znacznie poniżej swoich kwalifikacji[5], a procedury legalizacji pobytu i pracy są na tyle uciążliwe i długotrwałe, że skutecznie zniechęcają do podjęcia jakiegokolwiek wysiłku w tym kierunku[6] (por. np. Eaton 1998; Bruquetas-Callejo i in. 2008; Lipowicz 2011). Nielegalni imigranci stanowią zatem ukrytą rezerwę siły roboczej (European Commission 2003b). Warto podkreślić, że jej właściwe wykorzystanie nie wiąże się z napływem kolejnych imigrantów – oni już są obecni w kraju imigracji. Tymczasem w dokumentach strategicznych, wskazujących cele, kierunki i koncepcje rozwoju, w tym także w rządowej Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, uchwalonej w 2013 roku, o imigrantach mówi się wyłącznie w kontekście uzupełniania niedoborów na rynku pracy, ograniczania zagrożeń związanych z przemianami demograficznymi oraz potrzeby ich integracji. Autorzy tego dokumentu nie zauważają, że imigranci dysponują znaczącym kapitałem ludzkim, którego potencjał w większości przypadków nie jest właściwie wykorzystywany.

W przypadku Wschodniej Polski, stanowiącej obszar wymagający szczególnego wsparcia, ukryty kapitał ludzki stanowią głównie imigranci z Ukrainy. Wobec znacznie mniejszych, niż w przypadku przybyszów z innych państw, różnic kulturowych pomiędzy mieszkańcami Polski a imigrantami z Ukrainy już obecnymi na jej terytorium, Polska mogłaby wiele zyskać, ryzykując w sensie społecznym bardzo niewiele, w porównaniu z państwami Europy Zachodniej borykającymi się licznymi problemami społecznymi wynikającymi ze znaczących różnic kulturowych pomiędzy ich rdzennymi mieszkańcami a imigrantami (Wyzwania... 2003). Oprócz uwolnienia marnowanego kapitału ludzkiego Polska mogłaby zyskać doświadczenie w integracji imigrantów. Wobec prognozowanego spadku liczby ludności Polski w perspektywie średnio- i długoterminowej, wynikającego z utrzymującej się emigracji do państw Europy Zachodniej oraz płodności niezapewniającej prostej zastępowalności pokoleń, siła robocza w postaci imigrantów będzie konieczna do utrzymania dalszego rozwoju kraju (Szul 2004).

W toku pracy badawczej nie stwierdzono, aby w polskiej lub zagranicznej literaturze dotyczącej migracji zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, pojawiła się analiza możliwości wykorzystania kapitału ludzkiego ukrytego w regio-

[5] Zjawisko podejmowania pracy poniżej kwalifikacji jest typowe nie tylko dla regionów peryferyjnych, ale także dla obszarów rdzeniowych, i dotyczy znacznej większości imigrantów. Badania ukierunkowane na weryfikację tej prawidłowości, na przykładzie grupy Ormian w Polsce, prowadził m.in. Łotocki (2008).

[6] Bieniecki i in. (2005) powołują się na liczne przypadki, kiedy to pracodawcy rezygnowali z prób zalegalizowania pobytu i pracy zatrudnionych u nich imigrantów, kiedy dowiedzieli się, jak uciążliwe i skomplikowane są procedury legalizacyjne.

nach peryferyjnych dla wsparcia ich rozwoju. Powszechne są analizy problemów z pozyskaniem wiarygodnych informacji o migrantach (np. Willekens 1984; Langevin, Begeot 1995; Bilsborrow i in. 1997; Massey, Capoferro 2004; Kupiszewska, Nowok 2005; Bijak, Koryś 2006; Janicki 2006b), przyczyn nielegalnych migracji (np. Lederer 1998; van Dam 1998; Bieniecki 2007; Bruquetas-Callejo i in. 2008), sposobów pozostania nielegalnym imigrantem (np. Jandl 2004; Baldwin-Edwards 2008; Kraler 2009; Morehouse, Blomfield 2011), przebogata jest też literatura dotycząca konsekwencji nielegalnych migracji (np. The need... 1996; Baganha 1998; Samers 2004; de Haas 2008), szczególnie problemów pojawiających się na gruncie niezbyt skutecznych prób zintegrowania ludności napływowej w krajach imigracji (np. European Commission 2003; Koryś 2003a; Barsa 2004; Grzymała-Kazłowska 2005; Kicinger 2005b; Bauböck i in. 2006; Saarela, Rooth 2006; Janicka 2009; Bruquetas-Callejo i in. 2011). W toku pracy badawczej nie zidentyfikowano ani jednej pracy naukowej, której przedmiotem byłyby migracje kompensacyjne rozumiane jako nielegalne migracje międzynarodowe uzupełniające deficyt kapitału ludzkiego w regionach peryferyjnych. Kicinger i Weinar (2007) zestawiły blisko 400 prac naukowych polskich autorów dotyczących migracji – także w tym zestawieniu nie ma ani jednej pracy koncentrującej się na wspomnianej problematyce. Zadaniem niniejszej publikacji jest zagospodarowanie tej niszy badawczej.

Podejmowana problematyka wydaje się być istotna dla rozwoju regionów peryferyjnych z kilku powodów. Po pierwsze stale potrzebują one nowych pomysłów na rozwój gospodarczy i społeczny, jako że wyrażany w jednostkach bezwzględnych dystans pomiędzy najlepiej i najsłabiej rozwiniętymi regionami stale narasta. Po drugie żadne z dotychczas znanych i stosowanych narzędzi wsparcia rozwoju nie okazało się skuteczne, czego dowodem i jednocześnie miarą jest stały odpływ ludności z regionów peryferyjnych do rdzeniowych. Ruch ten jest wyraźnie widoczny nawet w sytuacjach, kiedy to regionom peryferyjnym udzielono wsparcia na olbrzymią, nieznaną wcześniej skalę[7]. Po trzecie wreszcie, realizacja rekomendacji dla polityki migracyjnej, wynikających z niniejszej analizy, nie wymaga podejmowania wysiłku inwestycyjnego, istotnych zmian politycznych bądź społecznych, nie wiąże się też z koniecznością sprowadzania imigrantów do regionów peryferyjnych. Wymaga tylko woli dostrzeżenia istniejących możliwości i uwolnienia z więzów obowiązujących obecnie, nieprzystających do potrzeb przepisów prawa potencjału tych imigrantów, którzy już przebywają na obszarach peryferyjnych.

[7] Przykładem takich regionów są landy dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, w które w ciągu ćwierć wieku zainwestowano kwotę sięgającą dwóch bilionów euro (Schröder... 2014).

Wydaje się, że w obliczu małej skuteczności dotychczas podejmowanych działań prorozwojowych i stosunkowo niewielkiego ryzyka wiążącego się z realizacją postulowanych w niniejszej pracy działań warto poddać dogłębnej analizie możliwość wykorzystania kapitału ludzkiego imigrantów w regionach peryferyjnych.

ROZDZIAŁ 2. Przegląd koncepcji. Podstawowa terminologia

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną najważniejsze koncepcje związane z problematyką poruszaną w pracy oraz kluczowe terminy użytkowane w niniejszej publikacji.

W przypadku kapitału ludzkiego w literaturze przedmiotu istnieje relatywnie wysoki poziom zgodności odnośnie do sposobu definiowania go, dyskusja koncentruje się natomiast na metodach trafnego i maksymalnie zobiektywizowanego sposobu wyrażania i mierzenia wartości zmiennej reprezentującej kapitał ludzki. Problematyka migracji jest znacznie bardziej złożona – niezgodności zaczynają się już na etapie definicji migracji i migranta, pozyskiwanie wiarygodnych informacji o migracjach legalnych jest zadaniem o wysokim stopniu trudności, natomiast o migracjach nielegalnych w ujęciu ilościowym wiemy skrajnie niewiele; z kolei wyrażanie wielkości przepływów migracyjnych nie stanowi problemu. W przypadku obszarów peryferyjnych wreszcie, pomimo braku pełnej zgodności co do sposobów wyróżniania ich, najważniejszym problemem pozostaje identyfikacja wpływu poszczególnych działań na ich rozwój społeczny i gospodarczy. Wysoki stopień wewnętrznej złożoności poruszanej problematyki wymaga wstępnego zdefiniowania terminów oraz nakreślenia ram koncepcyjnych niniejszej pracy.

2.1. Kapitał ludzki

Termin *kapitał ludzki* to konstrukt bardzo złożony, definiowany na wiele sposobów. Zdecydowana większość ujęć zawiera słowa–klucze, takie jak: umiejętności, potencjał, zdolności, wiedza, a także cechy danej osoby pozwalające jej zarabiać – czyli współtworzyć dobrobyt osobisty, społeczny i ekonomiczny (Oxley, Le, Gibson 2008). Kapitał ludzki można zdefiniować jako zasób umiejętności, wiedzy, kompetencji i cech charakteru oraz osobowości człowieka pozwalający mu na wykonywanie pracy mającej określoną wartość ekonomiczną. W skali regionalnej kapitał ludzki jest zatem sumą kompetencji jednostek. Może on być pozyskiwany na wiele sposobów, w tym w domu, w szkole, w pracy itd. – każde działanie zmierzające do podniesienia wartości i przydatności potencjalnego pracownika na rynku pracy powoduje, że wartość jego kapitału ludzkiego wzrasta.

W ujęciu klasycznym pod pojęciem „kapitał" rozumie się występującą pod różnymi postaciami wartość zdolną do generowania nowych dóbr i nowej ja-

kości, stanowiącą jeden z trzech czynników niezbędnych do produkcji dóbr – obok ziemi i pracy (Wilkin 2003). Początkowo kapitał odnoszono głównie do zasobów rzeczowych oraz finansowych, których dostępność determinowała możliwości rozwoju gospodarczego (Ricardo 1957; Mill 1965–1966). Wpływ na potencjał i tempo rozwoju danego obszaru ma jednak także wiele innych czynników. W sposób systematyczny zagadnieniem tym zajął się m.in. Ekins (1992), który stworzył model czterech kapitałów, wyróżniając kapitały: ekonomiczny[8], środowiskowy, społeczny i ludzki. W tym modelu kapitał ekonomiczny występuje w rozumieniu tradycyjnym, jako zasoby wytworzonych przez człowieka środków służących do produkcji oraz do świadczenia usług. Kapitał środowiskowy to zasoby naturalne, które mogą zostać wykorzystane przez człowieka w procesach produkcyjnych. Przez kapitał społeczny rozumie się system powiązań (norm, relacji, zachowań itp.) wewnątrz społeczeństwa zamieszkującego określony obszar pozwalający na jego funkcjonowanie. Wreszcie kapitał ludzki to zasoby siły roboczej w rozumieniu ilościowym (liczba osób zdolnych do pracy) oraz jakościowym (wykształcenie, doświadczenie zawodowe, umiejętności, motywacja, etos pracy itp.). O tempie i kierunkach rozwoju decyduje jakość wymienionych kapitałów oraz system sprzężeń zwrotnych zachodzących pomiędzy nimi.

Chociaż już w XVII wieku wielu ekonomistów uważało, że ludzie są istotnym elementem bogactwa państw, to w szczegółowych analizach rola kapitału ludzkiego była przez długi czas zupełnie ignorowana. Współcześnie coraz liczniejsze są opracowania wskazujące na to, że kapitał ludzki jest kluczową determinantą rozwoju w obliczu rosnącego znaczenia wiedzy w procesach produkcyjnych i rozwoju, wynikającego ze zwiększającej się roli innowacji w gospodarce. Za jednego z twórców koncepcji kapitału ludzkiego uważa się Beckera (1964), który w swoich pracach podkreślał kluczową rolę człowieka jako zasobu ekonomicznego, w który trzeba i warto inwestować. Koncepcja ta spotkała się z powszechną akceptacją, w tym na gruncie nauk ekonomicznych. Jak za Druckerem podaje Grotte (2013, s. 49), *[...] tradycyjne zasoby, takie jak praca, ziemia i kapitał, stają się raczej przeszkodami niż siłą napędową rozwoju przedsiębiorstwa, natomiast kluczowym czynnikiem kreatywności we wszystkich dziedzinach życia staje się wiedza*.

We współczesnych koncepcjach rozwoju endogenicznego kapitałowi ludzkiemu przypisuje się kluczową rolę. W znaczącym stopniu na zmianę postrzegania znaczenia tego kapitału wpłynęły szczegółowe analizy prowadzone na skalę lokalną, regionalną a nawet ogólnoświatową. W badaniach Banku Światowego przeprowadzonych w latach 90. XX wieku w 192 państwach świata oszacowano,

---

[8] Kapitał ten nazywany jest także gospodarczym, a w literaturze ekonomicznej najczęściej używa się terminu: fizyczny.

że udział kapitału ludzkiego[9] w tworzeniu światowego dobrobytu wynosi aż 64%, wobec 16–procentowego udziału kapitału ekonomicznego i 29–procentowego udziału kapitału środowiskowego (African Development Bank 1998). Jednoznacznie wskazuje to na fakt, że inwestowanie w kapitał ludzki jest kluczem do rozwoju państw i regionów. Jak można przeczytać w Krajowym Raporcie o Rozwoju Społecznym Polska 2012 (s. 145), *Cała retoryka gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego to w gruncie rzeczy wezwanie, by podnosić poziom kompetencji*. U schyłku XX wieku w większości państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju ponad 10% dochodu narodowego przeznaczano na edukację, czyli *de facto* na inwestycję w kapitał ludzki. Także krajowe i regionalne strategie rozwoju podkreślają konieczność inwestowania w kapitał ludzki, uważając go za fundament rozwoju, chociaż w niektórych przypadkach priorytet jest przyznawany rozwojowi kapitału ekonomicznego (np. Strategia rozwoju... 2000; Gorzelak, Smętkowski, Płoszaj 2007; Smętkowski 2007).

Ze względu na złożoność koncepcji kapitału ludzkiego i jego nieliniowość nie jest to zmienna mierzalna wprost. Analiza wykorzystania kapitału ludzkiego w wymiarze ilościowym wymaga jednak skwantyfikowania go dla jednostki bądź grupy. Aby wyrazić kapitał ludzki liczbowo, należy zidentyfikować takie mierzalne zmienne, które – ze względu na ich charakter – są bezpośrednio powiązane z wartością kapitału ludzkiego. W ten sposób tworzymy zmienne, które roboczo nazwiemy zmiennymi zastępczymi. Wybór zmiennych zastępczych ma charakter subiektywny i nie poddaje się łatwo weryfikacji. Tworząc zmienną zastępczą zakłada się bowiem istnienie silnej korelacji pomiędzy nią a kapitałem ludzkim, podczas gdy ten ostatni nie jest mierzalny. Niemniej jednak wnikliwa analiza jakościowa, oparta na fundamencie teorii kapitału ludzkiego oraz doświadczeń wynikających z dotychczasowych badań, powinna pozwolić na dokonanie wyboru takich zmiennych, które będą prawidłowo odzwierciedlać wartość kapitału ludzkiego.

W literaturze przedmiotu nie ma zgodności w temacie wyboru zmiennych zastępczych ani w kwestii optymalnych sposobów mierzenia kapitału ludzkiego. Zazwyczaj stosuje się metody oparte na dochodach z pracy, poniesionych nakładach lub osiągnięciach edukacyjnych (Mulligan, Sala-i-Martin 1997; Oxley, Le, Gibson 2008).

Pierwszą w ujęciu chronologicznym metodą jest pomiar kapitału ludzkiego na podstawie wysokości uzyskiwanych zarobków. Zgodnie z teorią ekonomii produkt krańcowy pracownika odzwierciedla jego wydajność, która jest większa wtedy, kiedy jego kapitał ludzki jest większy (Begg, Fischer, Dornbusch 2007b).

[9] Przez kapitał ludzki w tym badaniu rozumiano łącznie kapitał ludzki i kapitał społeczny, w rozumieniu Ekinsa (1992).

Wyższe wynagrodzenie jest zatem dobrą pośrednią miarą kapitału ludzkiego. Najstarsze prace, w których wykorzystywano tę metodę są datowane na schyłek XVII wieku. Współcześnie najczęściej przyjmuje się założenie, że wartość kapitału ludzkiego danej osoby to suma dochodów uzyskanych przez nią w trakcie całego jej życia. Ważną zaletą metody opartej na dochodach jest fakt, że wyrażenie wartości kapitału ludzkiego w jednostkach monetarnych znakomicie ułatwia porównanie go z innymi rodzajami kapitału, w szczególności z kapitałem ekonomicznym (Ricardo 1957).

Ujęcie to ma także liczne wady. Do najważniejszych należy to, że zakłada się istnienie bezpośredniego związku pomiędzy wysokością płacy a produktywnością pracownika. Tymczasem wysokość płacy zależy także od zawirowań gospodarczych, zmian systemu prawnego (np. przepisów emerytalnych), działań związków zawodowych itp. (Oxley, Le, Gibson 2008). Kapitał ludzki danej osoby wyrażany wysokością jej zarobków będzie podlegał zmianom wraz ze zmianami wymienionych powyżej uwarunkowań, pomimo realnej stałości wartości tego kapitału w danej chwili (Buesselmann 2009). Z drugiej strony można jednak przyjąć, że kapitału ludzkiego danego pracownika nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od rynku pracy, na którym ten pracownik funkcjonuje. Zmiany rynku odzwierciedlają ogólnoświatowe oraz krajowe przemiany gospodarcze i technologiczne, za którymi pracownik nadąża lub nie – i wówczas jego wartość rośnie lub spada.

Inną wadą metody dochodowej, istotną w porównaniach międzynarodowych, jest fakt, że kapitał ten jest wyrażany w różnych walutach. Rodzi to konieczność przyjęcia określonego – subiektywnie wybranego – sposobu przeliczania wartości jednej waluty na drugą, a także powoduje, że oszacowane wartości są podatne na wahania kursów walut. Z tym problemem borykają się jednak wszystkie międzynarodowe porównania finansowe, w tym te użytkowane w obliczaniu wartości produktu krajowego brutto czy też wskaźnika rozwoju społecznego. Nie powstał jeszcze żaden sposób na niebudzącą wątpliwości eliminację tej niejednoznaczności, wobec czego stosowane obecnie metody dokonywania przeliczeń należy przyjąć za najlepsze spośród istniejących.

Mierzenie wartości kapitału ludzkiego na podstawie poniesionych nakładów wywodzi się z pracy Engela (1883). Przyjmował on, że wartość kapitału ludzkiego odpowiada kosztom poniesionym na edukację dziecka do wieku 25 lat, natomiast z chwilą osiągnięcia 26. roku życia osoba taka staje się produktywna. Pomijając oczywistą wadę tego uproszczenia wynikającą z faktu, że znaczna część populacji podejmuje pracę wcześniej, należy zauważyć, że – podobnie jak w przypadku kapitału ekonomicznego – wartość kapitału ludzkiego należy mierzyć raczej popytem na dane dobro (tu: wartością pracy) niż kosztem jego produkcji. Łatwo obalić tezę leżącą u podstaw koncepcji Engela o istnieniu związku

pomiędzy kosztem inwestycji a wartością uzyskanego efektu w postaci kapitału ludzkiego. Posługując się prostym przykładem Oxley, Le i Gibson (2008) wykazują, że koszt wychowania i edukacji chorowitego dziecka jest wyższy niż zdrowego, a nie powoduje to podwyższenia wartości jego kapitału ludzkiego.

Wśród innych wad ujęcia kosztowego należy zwrócić uwagę na fakt, że traktowanie wszystkich wydatków poniesionych na wychowanie dziecka w kategoriach inwestycji w jego kapitał ludzki oznacza, że wydatki na bieżącą konsumpcję także są uważane za inwestycję, co nie jest zgodne z prawdą. Pominięcie wydatków konsumpcyjnych nie jest łatwe, gdyż trudno o jednoznaczne rozróżnienie pomiędzy bieżącą konsumpcją a inwestycją w kapitał ludzki. Nawet przyjęcie założenia, że konsumpcja jest zaspokajaniem potrzeb a inwestycja poprawia wydajność pracy pozostawia znaczny margines niejednoznaczności – nawet wczasy nad morzem, stanowiące oczywisty przejaw zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych jednostki, można interpretować w kategoriach działań koniecznych do tego, aby poprawić wydajność pracy jednostki, dzięki zapewnieniu jej psychicznego relaksu i wypoczynku fizycznego.

W ujęciu najnowszym miarą wartości kapitału ludzkiego jest edukacja. Koncepcję tę wywiedziono, podobnie jak dwie poprzednie, z tez klasyków ekonomii, w tym Adama Smitha. Ponad wszelką wątpliwość wykształcenie jest jedną z najważniejszych składowych kapitału ludzkiego – poprawia poziom dobrobytu jednostki, otwiera perspektywy pracy, pozytywnie wpływa na stan zdrowia, wyżywienie, a także na kapitał ludzki następnego pokolenia. Liczne badania wykazywały, że edukacja i szkolenia odpowiadały aż w kilkudziesięciu procentach za wartość kapitału ludzkiego, który z kolei miał wartość wyższą niż kapitał ekonomiczny (Weisbrod 1961; Kendrick 1976; Eisner 1985, cyt. w: Oxley, Le, Gibson 2008). Także współczesne analizy przestrzenne wskazują na kluczową wagę kapitału ludzkiego dla poziomu rozwoju społecznego, podkreślając wagę edukacji jako głównego czynnika sprawczego[10] (por. np. Identyfikacja... 2009; Krajowy Raport... 2012). Otwartą sprawą pozostaje dokonanie wyboru zmiennej zastępczej, która będzie reprezentować wykształcenie. Najczęściej wykorzystywane zmienne to współczynnik alfabetyzacji, współczynnik skolaryzacji oraz liczba lat edukacji, czasem także korzysta się ze wskaźnika zatrudnienia, odsetka uczniów porzucających szkołę w trakcie edukacji lub odsetka uczniów powtarzających klasę.

Każdy z tych wskaźników jest w jakiś sposób powiązany z wielkością inwestycji w edukację, która z kolei jest kluczowym czynnikiem kształtującym jakość kapitału ludzkiego. Każdy przedstawia jednak inny aspekt procesu edukacyjne-

[10] W badaniach przeprowadzonych na obszarze województwa podkarpackiego wykazano, że najważniejszym czynnikiem wpływającym na rozwój gospodarczy gmin jest poziom wykształcenia ich mieszkańców (Bajor 2013).

go. Współczynnik alfabetyzacji odzwierciedla zupełnie elementarną umiejętność – czytania i pisania – zatem nie pozwala na zróżnicowanie wartości kapitału ludzkiego społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych i nadaje się w zasadzie tylko do porównań państw o niskim poziomie rozwoju społecznego. Jak zauważają Oxley, Le i Gibson (2008), podstawową wadą współczynnika skolaryzacji[11] jest to, że pokazuje on przyszłą wartość kapitału ludzkiego, gdyż informuje o tym, jaka część dzieci i młodzieży podlega w danej chwili procesowi kształcenia. Odstęp w czasie pomiędzy fazą kształcenia elementarnego czy średniego a chwilą wejścia na rynek pracy jest tak duży, że trudno interpretować uzyskane dane w kategoriach odzwierciedlania stanu obecnego. Ponadto część absolwentów np. studiów wyższych może w przyszłości opuścić krajowy czy regionalny rynek pracy i obecna wartość ich kapitału ludzkiego nie przełoży się na przyszły wkład w tworzenie dobrobytu ekonomicznego kraju czy regionu.

Za lepszy od poprzednich miernik wykształcenia uważa się liczbę lat edukacji, jaką ma za sobą dana osoba. Informuje ona o dokonanej już inwestycji w obecnych zatrudnionych, więc jest w praktyce nośnikiem informacji o wykształceniu zasobu dostępnej siły roboczej. Miernik ten także nie jest wolny od wad. Nie uwzględnia on doświadczenia w pracy, które jest istotnym elementem potencjału danej osoby (Buesselmann 2009). Zakłada, że ludzie o jednakowym czasie spędzonym na edukacji mają na rynku pracy identyczną wartość. Zmienna ta zakłada także proporcjonalność przyrostu wiedzy, czyli kapitału ludzkiego, wraz z upływem czasu, co nie jest zgodne z prawdą – zmiana pomiędzy pierwszym a drugim rokiem edukacji, w porównaniu ze zmianą zachodzącą pomiędzy np. dziesiątym a jedenastym rokiem edukacji, jest zupełnie inna. Ponadto zmienna ta zakłada zerową wartość kapitału ludzkiego ludzi pozbawionych formalnego wykształcenia. Pomimo licznych wad liczba lat edukacji jest najczęściej wykorzystywaną zmienną reprezentującą edukację, odzwierciedlającą wartość kapitał ludzkiego. Pośrednim dowodem na prawidłowość takiego wyboru jest istnienie dość ścisłego związku pomiędzy średnią liczbą lat edukacji a poziomem zamożności mieszkańców państw, mierzonego z wykorzystaniem wskaźnika PKB na mieszkańca (por. Herbst 2012). Analizowany miernik jest wykorzystywany także w nowej, przyjętej w 2010 roku metodologii obliczania wskaźnika rozwoju społecznego (HDI). Stanowi on miarę poziomu życia, repre-

[11] Współczynnik skolaryzacji brutto to wyrażany procentowo stosunek liczby osób uczących się na danym poziomie kształcenia do liczby ludności w przedziale wiekowym odpowiadającym temu poziomowi kształcenia. Przykładowo, według stanu z 2014 roku w Polsce wiekiem odpowiadającym edukacji gimnazjalnej jest wiek 13-16 lat. Współczynnik skolaryzacji netto natomiast odnosi liczbę osób uczących się na danym poziomie kształcenia, pozostających w wieku odpowiadającym temu poziomowi kształcenia, do liczby ludności w odpowiednim przedziale wiekowym (czyli nie uwzględnia np. dzieci młodszych, które wcześniej rozpoczęły edukację w klasie 1, a także dzieci starszych, powtarzających klasę).

zentowaną m.in. przez średnią liczbę lat edukacji otrzymanej przez mieszkańców w wieku 25 lat i starszych oraz oczekiwaną liczbę lat edukacji dla dzieci właśnie rozpoczynających proces kształcenia.

Do najciekawszych, a jednocześnie najprostszych propozycji kwantyfikacji kapitału ludzkiego opartych na edukacji należy propozycja Buesselmanna (2009). Postuluje on, aby mierzyć kapitał ludzki danej społeczności, sumując iloczyny współczynników wydajności pracy – stanowiących wagi – i liczb ludzi posiadających za sobą określoną liczbę lat edukacji (por. wzór poniżej). Jedną z najważniejszych zalet tej propozycji jest prostota konstrukcji wskaźnika, co znacznie ułatwia jego późniejszą interpretację.

$$H_y = \sum_{n=0}^{\infty} k_n \cdot l_n$$

gdzie: H_y – kapitał ludzki na danym obszarze w roku *y*, k – współczynnik wydajności (waga), l – liczba ludzi, n – liczba lat edukacji.

Węziak-Białowolska i Kotowska (2012) także proponują podejście oparte na zmiennej edukacyjnej w szacowaniu wartości kapitału ludzkiego, lecz dostrzegają potrzebę rozszerzenia sposobu dokonywania szacunków na podstawie liczby lat nauki o poziom kompetencji niezbędnych w dobie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Kompetencje te zestawiają w cztery kategorie: znajomość technologii informacyjno-komunikacyjnych, umiejętność pozyskiwania i korzystania z informacji z internetu, szybkość komunikacji oraz znajomość języków obcych, głównie angielskiego.

Wszystkie przedstawione powyżej zmienne reprezentujące edukację mają charakter ilościowy. Zakładają, że zróżnicowanie jakości oferowanego wykształcenia jest do pominięcia w zestawieniu z różnicami długości czasu edukacji, co przez część badaczy jest uważane za istotny błąd (Oxley, Le i Gibson 2008). Jakość procesu edukacyjnego w różnych państwach jest silnie zróżnicowana, a jej wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą tych państw, przejawiający się w rozwijaniu umiejętności poznawczych populacji, uważany jest za kluczowy (por. np. Hanushek, Woessmann 2007), trudno więc mówić o porównywalności uzyskanego wykształcenia nawet w przypadku zaistnienia pełnej zgodności czasu otrzymanej edukacji bądź identycznych wartości współczynników alfabetyzacji czy skolaryzacji, jeśli nie weźmiemy pod uwagę wskaźników jakościowych. Jakość edukacji może zależeć na przykład od liczebności oddziałów w szkołach, wymogów formalnych odnośnie do wykształcenia nauczycieli, wysokości płac nauczycieli, liczby obowiązkowych godzin zajęć edukacyjnych w trakcie roku szkolnego, ilości i jakości infrastruk-

tury szkolnej itp. Znaczna część tych uwarunkowań stosunkowo czytelnie nawiązuje do przedstawionego wcześniej ujęcia kosztowego w szacowaniu wartości kapitału ludzkiego.

Jakość edukacji można też usiłować mierzyć z użyciem testów i wyników egzaminów kończących poszczególne etapy edukacji. Jednak tylko pozornie taki sposób kwantyfikacji obiektywizuje rozważania na temat edukacji jako sposobu wyrażania wartości kapitału ludzkiego. Oxley, Le i Gibson (2008) zestawili ze sobą wyniki kilkunastu analiz przeprowadzonych niezależnie przez różnych badaczy i uzyskali zaskakujące wyniki. Okazało się, że zależnie od przyjętej metodologii mierzenia jakości edukacji, pozycja Nowej Zelandii w światowym rankingu waha się od pierwszej do sto siedemnastej. Nawet przy wykorzystaniu tego samego wskaźnika jakości kształcenia, zależnie od posiadanych danych i szczegółowej metodologii analizy, Nowa Zelandia lokowała się pomiędzy pierwszym a dwudziestym pierwszym miejscem. Nie sposób na tej podstawie zakwestionować przydatności mierników jakościowych edukacji *sensu largo*, niemniej jednak wskazuje to na konieczność dokonywania ostrożnych interpretacji uzyskanych wyników.

Kapitał ludzki danego obszaru podlega ciągłym zmianom. Do najważniejszych czynników kształtujących kierunki i tempo tych zmian, obok inwestycji w kapitał ludzki, należą procesy migracji, wskutek których odbywa się transfer tego kapitału do innych regionów kraju lub zagranicę. W przypadku migracji międzynarodowych kapitał ludzki znajduje się w zupełnie innych realiach społecznych, politycznych i kulturowych, w efekcie czego jego wartość ulega znaczącej zmianie. Z reguły jest ona obniżana za sprawą braku znajomości lokalnych uwarunkowań, a także wskutek rozerwania więzi pomiędzy kapitałem ludzkim a kapitałem społecznym, obecnej w kraju pochodzenia migranta. Za granicą, w nowym środowisku, migrant jest początkowo osobą obcą i nie jest w stanie wykorzystać całego swojego potencjału. Sytuacja jest nieco łatwiejsza w przypadku migracji legalnej – wówczas łatwiej jest o znalezienie pracy w swoim zawodzie, odczuwany poziom stabilności i bezpieczeństwa jest wyższy – a są to czynniki sprzyjające integracji imigranta z jego nowym otoczeniem. Jak wskazują badania, migranci przebywający i pracujący legalnie za granicą są znacznie lepiej wykształceni i lepiej sytuowani od migrantów nielegalnych (Grzymała-Kazłowska 2005). W badaniach przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych wykazano nawet, że istnieje znaczne zróżnicowanie poziomu wykształcenia osób nielegalnie przebywających w USA, zależnie od sposobu nabycia statusu nielegalnego imigranta – aż 25% osób, które nielegalnie przekroczyły granicę miało wykształcenie podstawowe lub niepełne podstawowe, wobec tylko 10% osób z analogicznym poziomem wykształcenia w grupie osób, które

przybyły legalnie do USA, ale nie opuściły kraju po wygaśnięciu wizy pobytowej (Massey, Malone 2002).

W przypadku migracji nielegalnej sytuacja jest podwójnie trudna. Oprócz dystansu wynikającego z różnic kulturowych pomiędzy migrantem a jego nowym otoczeniem wytwarza się dystans wynikający z jego niskiego statusu społecznego. Bywa on dodatkowo powiększany wtedy, kiedy migrant jest słabo wykształcony i nie zna języka kraju, do którego przyjechał. Podejmuje on wówczas zajęcia zarobkowe, którymi w żadnym razie nie zainteresowałby się w swojej ojczyźnie. Wynika to z faktu, że wykonywany zawód jest w powszechnym przekonaniu ściśle powiązany ze statusem społecznym osoby pracującej i o niej świadczy. Ludzie są skłonni podjąć się zajęć, które uważają za społecznie poniżające, głównie ze względu na swoją relatywną anonimowość za granicą, wykonywanie przez znajomych imigrantów podobnych prac oraz tymczasowość takiego zajęcia (Janicka 2009). Pierwszy z wymienionych tu czynników odgrywa kluczową rolę – poczucie poniżenia spowodowane charakterem wykonywanej pracy występuje tylko wówczas, kiedy istnieją świadkowie tego poniżenia, na których opinii z jakiegoś powodu migrantowi zależy. Świadkami w kraju pochodzenia może być rodzina lub znajomi, za granicą zaś są to tylko inne osoby pozostające w identycznej sytuacji. Wzmaga to poczucie więzi wewnątrzgrupowej. Takie okoliczności sprzyjają tworzeniu się zwartych skupisk imigrantów, zastępujących im ojczyznę. W niektórych przypadkach w kraju imigracji tworzą się skupiska ludzi przybywających z jednego regionu jakiegoś państwa. Spoistość wewnętrzna struktur społecznych takich skupisk jest wyjątkowo duża, dzięki czemu poczucie posiadania drugiej ojczyzny za granicą jest u emigrantów bardzo silne. Jak o przypadku Belgii pisze Grzymała-Kazłowska (2005), dla imigrantów pochodzących z Podlasia, w szczególności z Siemiatycz, jest to „ich region" (s. 679). Podobnie mieszkańcy Chełma są silnie związani z Włochami, a mieszkańcy Moniek jeżdżą w głównej mierze do Stanów Zjednoczonych (Wyzwania... 2003).

Z powodu rosnących ułatwień w transporcie międzynarodowym, wynikających z rosnącej gęstości sieci połączeń lotniczych oraz relatywnie coraz tańszych biletów lotniczych, migracje międzynarodowe w coraz mniejszym stopniu mają charakter migracji stałych. Coraz częściej przekształcają się one w migracje wahadłowe. Dotyczy to w szczególności imigrantów nielegalnych. Żyją oni jednocześnie w dwóch kontekstach kulturowych – kraju pochodzenia i kraju tymczasowego pobytu – i w trzech sferach społecznych – kraju pochodzenia, kraju pobytu i środowiska imigrantów. Ze społeczeństwem, które ich gości są z reguły słabo zintegrowani. Wynika to z ich niskiego statusu społecznego, niskiego wykształcenia, słabej znajomości języka kraju imigracji oraz niskiego poziomu kompetencji kulturowych. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym integrację jest poczucie społecznego poniżenia wynikające z własnej percepcji charakteru

wykonywanego zajęcia zarobkowego – integracja społeczna spowodowałaby znaczne poszerzenie kręgu osób dowiadujących się o tym poniżeniu, czego z powodów psychologicznych imigranci usiłują uniknąć. Jak pisze Janicka (2009), za poniżające uważa się nie tylko wykonywanie zajęć powszechnie uważanych za urągające godności człowieka, jak prostytucja, ale także np. sprzątanie, zmywanie, kelnerstwo itp. Percepcja danego zajęcia jest w głównej mierze zależna od statusu społecznego imigranta w jego ojczyźnie.

Podtrzymywanie więzi wewnątrzgrupowych, znacznie ułatwione dzięki istnieniu „małej ojczyzny" za granicą, z jej instytucjami kulturowymi, sklepami, zakładami usługowymi itd., dodatkowo utrudnia integrację z rdzennymi mieszkańcami kraju imigracji (Grzymała-Kazłowska 2005). W ten sposób kapitał ludzki imigrantów nie jest wykorzystywany w pełni, gdyż ogranicza go brak kapitału społecznego w relacjach z mieszkańcami kraju imigracji. Zgodnie z koncepcją Ekinsa (1992) efekt synergii pomiędzy kapitałem ludzkim a społecznym jest w tej sytuacji znacznie słabszy, niż mógłby wystąpić, kiedy imigranci zintegrowaliby się ze społeczeństwem kraju imigracji.

Reasumując, z perspektywy państwa imigracji najkorzystniejszy jest scenariusz, kiedy imigranci przybywają i pracują tam legalnie, gdyż dzięki temu mają większe szanse na integrację społeczną. Podnosi to ich kapitał społeczny, co pomaga wyzwolić drzemiący w nich potencjał i wykorzystać w pełni ich kapitał ludzki.

W niniejszej pracy kapitał ludzki jednostki będzie definiowany i rozumiany w ujęciu klasycznym, jako zasób jej umiejętności, wiedzy, kompetencji zawodowych i niezawodowych, a także cech charakteru oraz osobowości pozwalający jednostce na wykonywanie pracy zarobkowej. Wielkość kapitału ludzkiego regionu będzie sumą wielkości kapitału ludzkiego jego mieszkańców.

2.2. *Migracje*

Nie istnieje przyjęta powszechnie na szczeblu międzynarodowym definicja migracji i migranta. Zaproponowana jeszcze w latach 70. XX wieku przez Komisję Statystyczną Organizacji Narodów Zjednoczonych definicja, zgodnie z którą emigrantem długookresowym jest osoba, która zadeklarowała chęć wyjazdu na co najmniej rok i przez minimum rok przebywała na obszarze państwa, które właśnie opuszcza, a migrantem krótkookresowym jest osoba deklarująca chęć wyjazdu na czas od 3 do 12 miesięcy, nie została powszechnie przyjęta (por. Poulain 1996; Zlotnik 1999; Bell 2003; Janicki 2008). Nawet w państwach Unii Europejskiej stosuje się wiele różnych kryteriów i definicji migracji i migranta. Często w jednym państwie funkcjonuje więcej niż jedna definicja migranta, a kryterium wyboru właściwej w danej sytuacji definicji jest to, czy rozważana

osoba jest obywatelem danego państwa, czy cudzoziemcem[12]. Podobnie zwrot „kraj pochodzenia" bywa rozumiany jako państwo urodzenia migranta (Wielka Brytania), państwo ostatniego pobytu (Niemcy) lub jako państwo, którego obywatelstwo migrant posiada (Holandia, Belgia). Dodatkowym czynnikiem zmniejszającym wiarygodność analiz jest fakt, że w większości przypadków migracja znajduje odzwierciedlenie w bazach danych na podstawie deklaracji migranta, a nie na podstawie stanu faktycznego. Może on nie być zgodny z deklaracją, np. z powodu zmiany planów migranta lub wypadków losowych. Z braku danych nie ma możliwości jednoznacznego ustalenia poziomu niezgodności pomiędzy stanem faktycznym a zapisami – w praktyce zatem analiza wielkości migracji jest *de facto* analizą zapisów odzwierciedlających procesy migracji w pewnym, trudnym do ustalenia stopniu.

Zasygnalizowane powyżej problemy wynikają bezpośrednio ze złożonego charakteru samej migracji, ale w dużej mierze także z powszechnego dążenia do podzielenia na części i ustanowienia sztucznych ram czasowych oraz przestrzennych dla procesu, który *de facto* stanowi *continuum* (por. Willekens 1984). Praktyczna różnica pomiędzy migracją na 364 i 366 dni nie istnieje ani na poziomie jej przyczyn, ani skutków dla żadnej ze stron procesów migracji, natomiast zgodnie z przyjętą na forum ONZ klasyfikacją pierwszy wyjazd będzie migracją czasową, drugi natomiast – stałą. Nieco podobna jest sytuacja w przypadku subiektywnie dobranych granic przestrzennych w klasyfikacji migracji. Jak słusznie zauważa Clark (1982), migracja jest procesem ciągłym, a podział na migracje zewnętrzne i wewnętrzne, a w szczególności na migracje międzyregionalne i wewnątrzregionalne, jest w znaczącym stopniu sztuczny. Fakt przekroczenia podczas migracji granic miasta lub regionu nie wiąże się bowiem ani z istotną zmianą przyczyny podjęcia decyzji o migracji, ani ze zmianą większości jej skutków.

Pomimo powyższych zastrzeżeń, w dalszej części niniejszej pracy, w celach operacyjnych, stosowane będą definicje migracji długookresowej – wymiennie nazywanej stałą – oraz migracji krótkookresowej – wymiennie nazywanej tymczasową – zgodne z przedstawionymi powyżej propozycjami Komisji Staty-

---

[12] Uznanie własnego obywatela za imigranta jest najczęściej zależne od jego własnej deklaracji. Jak podaje raport OECD (1999), w większości przypadków wystarcza deklaracja powrotu po pobycie za granicą, niezależnie od jego długości oraz od czasu planowanego pobytu. W niektórych państwach jednak cezurą jest deklarowany czas pobytu w ojczyźnie (np. w Holandii minimum 30 dni, w Danii – 3 miesiące) lub długość pobytu za granicą (np. w Irlandii czy Wielkiej Brytanii minimum rok). Jednocześnie zarejestrowanie cudzoziemców w większości przypadków wymaga deklaracji co najmniej 3-miesięcznego pobytu, czasem dłuższego (np. w Holandii – 180 dni). Różnice kryteriów rejestracji w przypadku emigracji są znacznie mniejsze – w większości analizowanych przypadków kryteria dla własnych obywateli i cudzoziemców są identyczne, chociaż często inne niż kryteria rejestracji imigrantów. W niektórych państwach Unii Europejskiej wystarczy deklaracja zamiaru wyjazdu (np. w Belgii czy Włoszech), w innych wyjazd ten musi być dłuższy niż przyjęte minimum (np. w Holandii czy Wielkiej Brytanii jest to 360 dni), w innych natomiast wystarczy się wymeldować (np. w Niemczech czy Danii).

stycznej Organizacji Narodów Zjednoczonych. W wymiarze przestrzennym migracji stosowane będą powszechnie przyjęte definicje – migracją międzynarodową będzie migracja związana z przekroczeniem granicy państwowej, natomiast wewnętrzną – migracja odbywająca się w granicach jednego państwa.

2.2.1. Nielegalni imigranci

Nielegalna migracja na wysokim poziomie ogólności jest względnie łatwa do zdefiniowania – jest to migracja niezgodna z zasadami określonymi przez państwo, na obszarze którego się odbywa (Baldwin-Edwards 2008). Podobnie nielegalny imigrant jest definiowany jako osoba nielegalnie przekraczająca granicę, nie posiadająca ważnego pozwolenia na pobyt lub na pracę w kraju, w którym przebywa (van Dam 1998). Już ta wstępna, ogólna definicja nielegalnej migracji i nielegalnego migranta sygnalizuje, że mamy do czynienia z konstruktem niejednorodnym, w wysokim stopniu zależnym od przyjętej perspektywy i państwa, którego dotyczy. Jak pisze Samers (2004), samo przyjęcie określonych zasad polityki państw powoduje, że niektóre przepływy ludności stają się nielegalne, czyli niezgodne z prawem. W tym sensie to państwa z samej natury rzeczy generują nielegalne migracje, które potem usiłują zatrzymać. Ponadto zasady uznawania migracji za nielegalną w danym państwie mogą ulegać zmianom. Oznacza to, że takie terminy jak: nielegalna migracja, nielegalny pobyt, nielegalna praca czy nielegalne przekroczenie granicy należy rozpatrywać w odniesieniu do konkretnego miejsca w przestrzeni oraz czasu (por. Kraler 2009). Kwestię nielegalnej migracji rozpatruje się niemal zawsze z perspektywy państwa imigracji, natomiast punkt widzenia państwa emigracji jest zupełnie pomijany. Tymczasem z tej drugiej perspektywy migracja także może mieć charakter legalny lub nie. Będzie ona nielegalna wtedy, kiedy migrant opuścił państwo bez zgody jego administracji, np. bez paszportu, z użyciem sfałszowanych dokumentów bądź kiedy uciekł z kraju przekraczając granicę, np. w niestrzeżonym miejscu.

Zarówno w przeszłości, jak i obecnie istnieją państwa, w których zgodne z prawem przekroczenie wewnętrznych granic administracyjnych wymaga zgody odpowiednich organów administracji. W innych przypadkach sam fakt przekroczenia granicy administracyjnej nie wymaga zezwolenia, natomiast legalny pobyt w nowym miejscu – dłuższy niż określony przepisami czas – wiąże się z koniecznością zgłoszenia dokładnego adresu pobytu organom państwa. W początkach lat 80. XX wieku w Polsce dłuższy niż tygodniowy pobyt poza miejscem stałego zamieszkania wymagał zgłoszenia na komisariacie milicji obywatelskiej[13].

[13] Przykładów obowiązujących obecnie restrykcji dotyczących migracji wewnętrznych trzeba szukać w państwach, w których wolność jednostki do wyboru miejsca pobytu jest ograniczana administracyjnie, co w Europie już niemal nie występuje. Przykładem służą współczesne Chiny, gdzie

W skali świata większość ograniczeń dotyczących migracji wiąże się z przekroczeniem granicy państwowej, a zatem z migracjami międzynarodowymi. Współcześnie autorytarne reżimy z reguły ograniczają zarówno swobodę opuszczania kraju przez własnych obywateli, jak i napływ imigrantów. W nieodległej przeszłości dotyczyło to wszystkich państw bloku wschodniego, w tym Polski[14], czy totalitarnych i autorytarnych reżimów w Europie Zachodniej[15], dziś sztandarowym przykładem jest Korea Północna. Liberalne demokracje z kolei zezwalają bez ograniczeń na wyjazd własnych obywateli, natomiast reglamentują możliwość wjazdu cudzoziemców na własne terytorium. Swoboda emigracji w państwach europejskich jest zjawiskiem relatywnie młodym. W XVII i XVIII wieku merkantylistyczne europejskie monarchie uważały mieszkańców za swoje najcenniejsze bogactwo i zabraniały opuszczania kraju (Castles 2004). Jeszcze w latach 20. XIX wieku Anglia nie wyrażała zgody na opuszczenie kraju przez wykwalifikowanych specjalistów, których w dobie postępujących zmian cywilizacyjnych i szybkiego rozwoju przemysłu usiłowały tam pozyskać między innymi Francja, Rosja i Niemcy (Thompson 1968).

Istnieje wiele sytuacji, na skutek których osoba przebywająca na terytorium państwa, którego nie jest obywatelem, jest uważana za nielegalnego imigranta. Są to na przykład: [1] nieautoryzowane przekroczenie granicy, np. w niedozwolonym miejscu lub w ukryciu przed służbami granicznymi, [2] przekroczenie granicy z użyciem sfałszowanych dokumentów, [3] przekroczenie czasu pobytu, na

w celu zapobieżenia masowej migracji ludności ze wsi do miast funkcjonuje system meldunkowy oddzielający ludność miast od ludności wsi. Tzw. *hukou*, meldunek w mieście, daje prawo do legalnego pobytu na jego obszarze, do opieki zdrowotnej, edukacji dla dzieci i innych świadczeń. *Hukou* jest dziedziczny w linii żeńskiej, a uzyskanie go w trybie decyzji administracyjnej jest bardzo trudne (Liao... 2011). Inny jest charakter ograniczeń stawianych w Rosji; pobyt w granicach administracyjnych Moskwy jest możliwy tylko po uzyskaniu wymaganego przepisami, bardzo niechętnie udzielanego przez władze zezwolenia; także na wjazd np. do Norylska trzeba mieć specjalne zezwolenie.

[14] W Polsce aż do upadku systemu komunistycznego obywatele nie mieli prawa do przechowywania paszportu we własnym domu. Paszporty były uważane za własność państwa i przetrzymywane w miejskich lub wojewódzkich komendach milicji obywatelskiej. Aby móc legalnie opuścić kraj, np. w celach turystycznych, należało najpierw wystarać się o zgodę, wyrażaną wydaniem paszportu przez władze obywatelowi. Kontrolę migracji międzynarodowych prowadzono bardzo skrupulatnie, a jednym z podstawowych narzędzi był rejestr SERP prowadzony przez MSW. Przy opuszczaniu Polski, podczas kontroli granicznej, należało wręczyć urzędnikom odcinek karty przekroczenia granicy, drugi odcinek wręczało się przy powrocie. Odcinki były łączone w rejestrze przekroczeń granicy, dając precyzyjną informację o migrantach i migracjach. Dopiero w 1988 roku uchwalono w Polsce prawo do swobodnej emigracji, czego skutkiem był gwałtowny wzrost liczby wyjazdów zagranicznych (Kicinger, Saczuk 2004).

[15] W Hiszpanii w latach 60. XX wieku wyjazdy do sąsiadującej Francji miały niemal wyłącznie charakter nielegalny; reżim nie wyrażał zgody na emigrację. Podobnie było w Portugalii (Castles 2004).

który uzyskało się zezwolenie[16], [4] pogwałcenie zasad pobytu, np. podjęcie pracy pomimo posiadania wizy turystycznej bez prawa do pracy, czy też [5] pozostanie w państwie imigracji pomimo odmowy udzielenia zgody na azyl polityczny bądź innej formy ochrony prawnej (Lederer 1998; Jandl 2004; Baldwin-Edwards 2008). Kraler (2009) wyróżnia aż trzynaście różnych typów nielegalności, wskazując na różne możliwe kombinacje pięciu czynników współdecydujących o tym, czy obecność danej osoby na terytorium określonego państwa wyczerpuje wszystkie znamiona legalności. Przez te czynniki rozumie: legalność przekroczenia granicy, legalność pobytu oraz trzy kwestie związane z ewentualnym zatrudnieniem: jego legalność, formalizację oraz udokumentowanie (por. tab. 1).

Analiza tabeli 1 wskazuje, że w sensie formalno-prawnym nielegalnym imigrantem można stać się zarówno przekraczając nielegalnie granicę państwową (typy 1–7), jak i po legalnym przekroczeniu granicy, ale po przedłużeniu pobytu i/lub podjęciu pracy bez zezwolenia (typy 8–12).

Szczególnym przypadkiem osób pozbawionych statusu legalnie przebywających na terenie danego państwa są dzieci nielegalnych imigrantów urodzone w kraju swojego obecnego pobytu, zatem niebędące w sensie faktycznym migrantami (typ 13). Ta niezgodność stanu faktycznego, wynikającego z legalnego przekroczenia granicy lub nieprzekraczania jej wcale, ze stanem formalno-prawnym – statusem nielegalnego imigranta – wynika z dokonanego uproszczenia i umieszczenia pod jedną, wspólną nazwą wszystkich kategorii osób nielegalnie przebywających lub nielegalnie wykonujących pracę w kraju swojego pobytu. Jandl (2004) upraszcza powyższą propozycję multiwymiarowości nielegalnej imigracji do trzech wymiarów: legalności lub nielegalności przekroczenia granicy, pobytu oraz pracy. Pozwala to na zaproponowanie trójwymiarowej macierzy legalności imigranta, którą proponuje się nazwać kostką legalności (por. ryc. 1). Kostka pozwala wyróżnić 2^3=8 typów nielegalności.

Każdy z trzech wymiarów kostki legalności dotyczy innego aspektu nielegalności imigranta: p_1 – przekroczenia granicy, p_2 – pobytu, zaś p_3 – pracy. Jeśli imigrant we wszystkich trzech aspektach jest nielegalny, wówczas jego nielegalność jest typu 1. Jeśli przekroczył granicę legalnie, wówczas znajdzie się w prawej części kostki; przykładowo, przy nielegalnym pobycie, ale legalnej pracy nielegalność jest typu 6 (p_1=1, p_2=0, p_3=1). Jeśli we wszystkich trzech aspektach imigrant jest legalny, wówczas mówimy o typie 8. Wydaje się, że propozycja ta może pomóc w uporządkowaniu rozważań o nielegalnych imigrantach. Wykorzystywanie

[16] Przekroczenie czasu legalnego pobytu może przyjmować różną postać. Jest to np. przedłużenie pobytu turystycznego bądź odwiedzin rodziny powyżej czasu przyznanego w wizie, uzyskanie przedłużonego pozwolenia na pobyt na podstawie sfałszowanych dokumentów, ewentualnie po przekupieniu urzędnika podejmującego decyzję, podanie niezgodnych z prawdą informacji w kwestionariuszach, czy też zawarcie fikcyjnego małżeństwa (Lederer 1998).

kostki nielegalności pozwoliłoby krótko i jednoznacznie określić, jaki dokładnie jest status osoby nazywanej w uproszczeniu nielegalnym imigrantem.

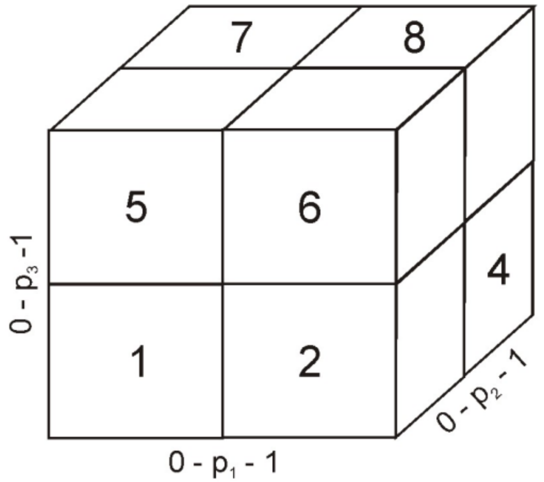
Tabela 1. Wymiary nielegalności.

Typ	Legalność przekroczenia granicy	Legalność pobytu	Legalność zatrudnienia	Formalizacja zatrudnienia	Udokumentowanie zatrudnienia	Przykłady
1	N	N	-	-	-	Nieudokumentowani migranci podczas tranzytu
2	N	N	N	-	N	Nielegalni, niepracujący imigranci
3	N	N	N	N	N	Nielegalni, pracujący imigranci
4	N	N	N	T	T/N	Nielegalni, pracujący imigranci, płacący podatki
5	N	T	N	N	T	Azylanci lub uchodźcy bez prawa do pracy
6	N	T/N	T/N	T/N	T	Uchodźcy ze statusem pobytu tolerowanego
7	N	T	T	T/N	T	Zalegalizowani imigranci
8	T	T	N	N	T/N	Turyści bez prawa do pracy
9	T	T	N	N	T	Legalni imigranci bez prawa do pracy (np. studenci)
10	T	N	N	N	T/N	Legalni imigranci przedłużający pobyt ponad czas określony w otrzymanej wizie
11	T	N	T	T/N	T/N	Legalni samozatrudnieni imigranci przedłużający pobyt ponad czas określony w otrzymanej wizie
12	T	N	N	T	T/N	Legalni imigranci przedłużający zatrudnienie pomimo zakończenia pozwolenia na pracę
13	-	N	N	N	T/N	Dzieci nielegalnych imigrantów urodzone w kraju imigracji

T – tak; N – nie; T/N – połowicznie.

Źródło: Kraler A. 2009. Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration? IMISCOE Working Paper No. 24, s. 12, uproszczone.

Terminy „nielegalna migracja" oraz „nielegalny migrant" mają kilka synonimów oraz wyrażeń bliskoznacznych. Termin „nieregularni migranci"[17] jest w założeniu szerszy niż „nielegalni migranci". Składają się nań osoby, które przekroczyły granicę państwową w ukryciu lub z wykorzystaniem sfałszowanych dokumentów (to nielegalni imigranci) oraz wszyscy ci, których przyjazd miał charakter w pełni legalny (np. turyści), natomiast złamali oni zasady pobytu, np. przedłużając go lub podejmując pracę wbrew zasadom przyznanej wizy. Ta ostatnia grupa to osoby, które obecnie posiadają status nielegalnego imigranta, chociaż sama migracja nielegalną nie była. Innym bliskoznacznym określeniem są „migranci nieudokumentowani"[18]. W tym określeniu akcentowany jest brak informacji na temat migranta, a nie charakter jego przyjazdu, chociaż brak



Rycina 1. Typy legalności migracji: kostka legalności.

Źródło: opracowanie własne; p_1 – przekroczenie granicy, p_2 – pobyt, p_3 – praca; opis kostki w tekście głównym; typ 3 jest niewidoczny, ukryty w głębi za typem 1.

jednoznacznego kontekstu znaczeniowego, w którym terminu tego należałoby używać. Przykładowo Icduygu i Unalan (2002) postulują, aby zwrot „migranci

[17] Termin ten jest relatywnie rzadko używany w języku polskim i zazwyczaj rozumiany zamiennie z terminem „nielegalni migranci". W języku angielskim z kolei termin *irregular migrants* jest użytkowany powszechnie i ma inny kontekst znaczeniowy, bliższy polskiemu, również sporadycznie użytkowanemu terminowi „migranci nieprzepisowi".

[18] Podobnie jak termin poprzedni, także zwrot „migranci nieudokumentowani" jest rzadko używany w polskojęzycznej literaturze dotyczącej migracji. Anglojęzyczne *undocumented migrants* jest z reguły wykorzystywane w kontekście braku informacji w rejestrach bądź innych statystykach na temat pobytu lub pracy danej osoby w kraju, w którym przebywa. Przykładowo Grzymała-Kazłowska (2005) pisze o około 30-50 tysiącach nieudokumentowanych pracowników z Polski w Belgii pod koniec lat 90. XX wieku.

nieudokumentowani" określał zarówno osoby, które przekroczyły granicę niezgodnie z prawem, jak i tych, którym np. wygasło ważne pozwolenie na pobyt – w praktyce zatem stawiają oni znak równości pomiędzy migrantami nieregularnymi i nieudokumentowanymi. Jeszcze inne określenie to „niechciana migracja". Termin ten został użyty przez Uehlinga (2004). Wskazuje on na to, że złożone zjawisko społeczne określane zazwyczaj mianem *irregular migration*, ze względu na jego charakter, powinno w zasadzie być nazywane *unwanted migration*. Mianem niezgodnego z prawem – czyli nielegalnego – określa się przecież te zjawiska społeczne bądź działania, które przynoszą szkodę państwu lub jego mieszkańcom, są więc niepożądane i należy je eliminować. Ujęcie to jest dyskusyjne – na obecności taniej siły roboczej, jaką stanowią imigranci pracujący na czarnym rynku, zyskują pracodawcy, a pośrednio także gospodarka, często więc uważa się ich za absolutnie konieczny element rynku pracy (por. np. Kicinger, Saczuk 2004; Can Europe... 2007).

Należy pamiętać, że status prawny imigranta może ulegać zmianom. Powyżej wspomniano, że przekroczenie czasu pobytu ponad okres przyznany w wizie np. turystycznej powoduje, że migrant legalny staje się nielegalny. Zmiana statusu w przeciwnym kierunku także jest możliwa. Migrant może stać się legalny, kiedy podejmie skuteczne działania na rzecz legalizacji swojego pobytu. Może czynić to indywidualnie, w ramach stworzonych przez system prawny państwa swojego pobytu, lub skorzystać z prowadzonych okresowo akcji legalizacyjnych[19]. Ich rezultatem jest przyznanie w pełni legalnego statusu osobom przybywającym w danym państwie nielegalnie, ewentualnie przebywającym legalnie, ale posiadającym dotychczas status przejściowy albo inne ograniczenia, np. w podejmowaniu pracy. Ograniczenia te mogą mieć charakter np. zgody na pobyt tylko w określonej części danego państwa, podjęcia pracy tylko u określonego pracodawcy lub tylko w określonym zawodzie, ograniczenia czasu legalnej pracy do kilkunastu godzin tygodniowo itp.[20]. Legalny status może być nadany bezterminowo lub mieć ograniczenia czasowe. Jednak, jak słusznie zauważa Kraler (2009), już formalne zawieszenie deportacji jest *de facto* nieformalnym pozwoleniem na pobyt czasowy.

W polskojęzycznej literaturze przedmiotu w powszechnym użyciu pozostają tylko terminy „nielegalna migracja" oraz „nielegalny migrant", pozostałych używa się rzadko (por. Górny i in. 2009). Wobec niejednoznaczności zakresów

---

[19] W języku polskim na określenie działań zmierzających do zmiany statusu nielegalnego imigranta na legalny, używa się głównie terminu *legalizacja*. W literaturze anglojęzycznej, z racji powszechnego używania terminu *irregular migrants*, odpowiednikiem tego słowa jest *regularisation* (dosł.: doprowadzanie do regularności).

[20] W literaturze anglojęzycznej nadanie w pełni legalnego statusu osobom przebywającym w danym kraju legalnie, ale posiadającym ograniczenia odnośnie np. możliwości podejmowania pracy, nosi nazwę *normalisation*.

znaczeniowych wszystkich innych przedstawionych powyżej terminów w niniejszej pracy „nielegalna migracja" oraz „nielegalny migrant" będą używane na określenie osób, których status prawny w państwie pobytu nie ma charakteru w pełni legalnego, niezależnie od przyczyny bądź charakteru tej nielegalności. Zatem migranci, których status określa dowolna liczba z przedziału 1–7 na kostce legalności będą uważani za nielegalnych (por. ryc. 1 i tab. 1).

2.2.2. *Migracje kompensacyjne*

Migracje są procesem o wysokim stopniu skomplikowania. Dla ułatwienia analizy są dzielone z uwagi na kryterium czasu (stałe i tymczasowe), zasięg (wewnętrzne i zewnętrzne), sposób organizacji (np. legalne i nielegalne, dobrowolne i przymusowe, indywidualne i grupowe itp.), charakter i przyczyny. Każda z klasyfikacji dzieli pełne spektrum procesów migracji w taki sposób, aby suma wyróżnionych typów migracji obejmowała wszystkie przemieszczenia – przykładowo, migracja może być albo wewnętrzna, albo zewnętrzna, innych migracji z uwagi na relację do granicy państwowej nie ma.

Migracje kompensacyjne to termin, który nie wywodzi się i nie mieści w żadnej z typowych klasyfikacji migracji, gdyż nie oddaje on charakteru samego procesu migracji, lecz odnosi go do sytuacji na obszarze napływu ludności. Migracje kompensacyjne są zazwyczaj definiowane jako migracje międzynarodowe potrzebne do zrównoważenia zmian demograficznych, takich jak spadająca liczba ludności, zmniejszający się zasób ludności w wieku produkcyjnym, rosnący odsetek ludności w wieku emerytalnym i inne (por. Saczuk 2005). Znaczna część badaczy uważa migracje kompensacyjne za koncept czysto teoretyczny i wskazuje na brak możliwości realnego zastąpienia niedoborów w liczbie lub strukturze ludności imigrantami (np. European Commission 2003; Korcelli 2003, Bijak i in. 2005; Schmid-Drüner 2006). Inaczej jest w przypadku rynku pracy – uzupełnienie deficytów w określonych niszach rynkowych pracownikami z zagranicy, dzięki selekcji migrantów pod kątem bieżących potrzeb, jest dość powszechnie stosowaną praktyką[21]. Szczególnie istotną rolę migracje kompensacyjne mogą odegrać w państwach, w których znaczny odpływ migracyjny ludności do innych w sposób naturalny kreuje popyt na pracę cudzoziemców. Zgodnie z zapisami Polityki migracyjnej Polski (2012) Polska jest obecnie w takiej właśnie sytuacji.

---

[21] Nie tylko w państwach tradycyjnie imigracyjnych prowadzi się aktywną politykę selekcji imigrantów pod kątem potrzeb rynku pracy. Także np. w Czechach, w 2002 roku, korzystając z pozytywnych doświadczeń z Kanady, stworzono pilotażowy projekt aktywnej selekcji wykwalifikowanych pracowników z zagranicy (Barsa 2004). Był on odpowiedzią na potrzeby rynku pracy, wcześniej silnie tłumione wskutek bardzo restrykcyjnego prawa imigracyjnego w Czechach (Kicinger, Saczuk 2004). Podobne założenia od końca lat 90. stopniowo przyjmowały Wielka Brytania, Francja i Niemcy.

Migracje międzynarodowe do państw wysoko rozwiniętych, chociaż rzadko bywa to zauważane i eksponowane w literaturze przedmiotu, mają z reguły wymiar kompensacyjny, ze względu na charakter zmian demograficznych oraz społecznych zachodzących w tych państwach. Szczegółowe analizy demograficzne wykonane dla grupy 27 europejskich państw[22] przez zespół badaczy ze Środkowoeuropejskiego Forum Badań Migracyjnych i Ludnościowych wskazują, że – jeśli przyjąć założenie o względnej stałości charakteru procesów migracyjnych w Europie – w połowie XXI wieku liczba ludności badanych państw pozostanie niemal niezmieniona. Oszacowano, że około 15% ludności badanej grupy państw w 2052 roku będą stanowili imigranci przybyli po 2002 roku oraz ich potomkowie (Bijak i in. 2005). Niski przyrost naturalny będzie zatem skutecznie kompensowany przez imigrację[23].

Także analizy przeprowadzone dla Polski wskazują na nieuchronny spadek liczby ludności Polski, w tym liczby ludności w wieku produkcyjnym, spowodowany obniżonymi wskaźnikami płodności i emigracją. Czynniki te, wraz z dalszym wzrostem poziomu życia, z wysokim prawdopodobieństwem doprowadzą do wzrostu liczby imigrantów (Szul 2004) – a przynajmniej powinny, aby możliwe było utrzymanie względnie stałej liczby ludności Polski w horyzoncie czasowym połowy XXI wieku. Aby uzyskać ten efekt, Polska będzie musiała przyjąć około 6,6 miliona imigrantów (Bijak i in. 2005). Skompensują oni spadek liczby ludności i pozwolą na zachowanie potencjału ekonomicznego siły roboczej na poziomie zbliżonym do obecnego. Przywrócenie struktury wiekowej mieszkańców Polski do stanu sprzed rozpoczęcia procesów szybkiego starzenia się społeczeństwa dzięki migracjom międzynarodowym nie będzie jednak możliwe.

W okresie sprzed przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i otwarcia rynków pracy w państwach Europy Zachodniej dla Polaków nielegalni imigranci z Polski byli w tych państwach grupą stosunkowo homogeniczną, w sensie charakteru wykonywanych za granicą zajęć. Jak wskazują badania, w Belgii Polacy wykonywali głównie proste prace fizyczne, jak np. sprzątanie, pomoc domowa, opieka nad dziećmi, a także ogrodnictwo, budownictwo i prace remontowe (Grzymała-Kazłowska 2005). Przekrój prac wykonywanych przez imigrantów z Ukrainy w Polsce jest bardzo podobny (Bieniecki 2007). Można więc powiedzieć, że imigranci do Polski w pewnym stopniu kompensują straty poniesione z tytułu emigracji z Polski do Europy Zachodniej. Ta kompensata może być uważana za peł-

---

[22] Badaniu poddano 25 państw członkowskich Unii Europejskiej według stanu z 2007 roku (wszystkie poza Cyprem i Maltą) oraz Szwajcarię i Norwegię.

[23] Większość projekcji demograficznych zakłada, że spadek śmiertelności i wzrost średniej długości życia w państwach wysoko rozwiniętych, obserwowane w ostatnich dekadach, zostaną zahamowane. Może się okazać, że założenie to jest błędne – wówczas liczba ludności będzie wzrastała (bądź wzrastała szybciej niż wskazuje się w obecnych projekcjach), podobnie jak odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym (por. np. Changing Population... 2005) .

ną wtedy, kiedy kapitał ludzki osób wyjeżdżających i przyjeżdżających korespondują ze sobą.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że odpływ ludności z obszarów peryferyjnych do obszarów rdzeniowych w obrębie tego samego państwa (migracja wewnętrzna) może mieć bardzo podobne skutki dla regionalnych rynków pracy oraz dla tempa rozwoju obszarów odpływu ludności jak migracje międzynarodowe. W obu przypadkach odpływ kapitału ludzkiego będzie skutkował obniżeniem potencjału rozwojowego regionu. Z perspektywy przepływów kapitału ludzkiego oba typy migracji można zatem analizować łącznie. Ten postulat jest zgodny z badaniami nad migracjami wskazującymi, że w dobie zwiększającej się łatwości migracji międzynarodowych rozpatrywanie migracji wewnętrznych w oderwaniu od analizy migracji międzynarodowych nie pozwala na uzyskanie prawidłowych wniosków odzwierciedlających pełne spektrum procesów społecznych oraz ekonomicznych zachodzących na danym obszarze. Oba te typy migracji tworzą wewnętrznie spójny system i oddziałują na siebie nawzajem (Skeldon 2003). W przypadku zintegrowanych politycznie i ekonomicznie państw Unii Europejskiej uzasadnienie dla odrębnej analizy migracji stoi na szczególnie słabym fundamencie (Janicki 2006a).

Szczególnym przypadkiem migracji kompensacyjnych są migracje powrotne, które w przypadku niektórych państw w bardzo znaczący sposób wpływają na ich sytuację ekonomiczną (Klinthäll 2006; Migration in... 2005). Powracający migranci przywożą ze sobą zgromadzony kapitał finansowy i kapitał ludzki (wiedzę i doświadczenie), które mogą wykorzystać z pożytkiem dla miejsca swojego pochodzenia. Znana od czasów Ravensteina i po wielokroć weryfikowana na gruncie teoretycznym zasada mówiąca o tym, że każdy przepływ generuje przepływ powrotny (np. Lee 1966; Jansen 1970), z perspektywy współczesnej sytuacji w państwach imigracyjnych niekoniecznie jest w stanie przetrwać próbę czasu. Jak już wspomniano w rozdziale 1, skutkiem programów pracy tymczasowej powszechnie wdrażanych w Europie Zachodniej po II wojnie światowej był znaczny napływ imigrantów na stałe[24] (Bauböck 2006; Crisp 2006). W związku z problemami, jakie rodzi odpływ ludności, niektóre państwa emigracyjne prowadzą kampanie nakłaniające emigrantów do powrotu do kraju pochodzenia[25].

---

[24] Opisywana tu prawidłowość jest typową dla państw wysoko rozwiniętych. Przykładowo, szczegółowe badania przeprowadzone w Australii wykazały, że zdecydowana większość imigrantów, których migracja miała mieć charakter tymczasowy, od początku rozważała pozostanie na stałe w Australii. Ponad 95% z nich aplikowało lub planowało w przyszłości aplikować o pozwolenie na pobyt stały. Także znaczna część tych, którzy przyjeżdżali z intencją tymczasowości pobytu, w międzyczasie zmieniła zdanie i postanowiła pozostać na stałe – legalnie bądź nie (Khoo, Hugo, McDonald 2008).

[25] Duszczyk (2007) opisuje m.in. kampanię realizowaną w Irlandii, w ramach której rząd Irlandii prowadził akcję informacyjną zmierzającą do wypromowania kraju w oczach emigrantów jako kraju zmian i sukcesu ekonomicznego, celtyckiego tygrysa, w którym warto mieszkać i inwestować. Akcja była

Efektywność tych działań jest jednak bardzo trudna do oszacowania, głównie z powodu braku obiektywnych narzędzi pomiaru. Znacznie częstsze są kampanie, w ramach których do powrotu do krajów pochodzenia migranci są zachęcani przez państwo imigracji. Sygnalizuje to, że z obu perspektyw – zarówno państwa emigracji, jak i państwa imigracji – saldo zysków i strat z tytułu migracji międzynarodowych bywa oceniane negatywnie. Skuteczność kampanii organizowanych przez państwa imigracji także nie została zmierzona w sposób obiektywny.

Powyższa analiza sygnalizuje, że kompensata kapitału ludzkiego utraconego przez państwa emigracyjne z tytułu odpływu ludności do państw wyżej rozwiniętych, w postaci migracji powrotnych, w wielu sytuacjach nie jest realna. W związku z tym pojawiają się propozycje, aby zrekonstruować założenia programów pracy tymczasowej, tak aby odpowiadały one współczesnym realiom społeczno-gospodarczym. Jedną z ciekawszych propozycji złożył Jandl (2006). Jego zdaniem programy te powinny umożliwić przyjazd za opłatą do wysoko rozwiniętego państwa każdemu chętnemu, w ramach kwot imigracyjnych określonych przez państwo imigracji. Opłata byłaby w praktyce inwestycją w zawodową przyszłość migranta. Powinna ona mieć znaczną wysokość[26], nawiązującą poziomem do kosztów nielegalnego przedostania się do kraju imigracji, aby skłonić ludzi do migracji legalnej. Dodatkowym czynnikiem skłaniającym imigranta do powrotu do ojczyzny po upływie czasu kontraktu miałby być zwrot jednej trzeciej wartości opłaty wjazdowej przy wyjeździe, powiększony o kolejną jedną trzecią w sytuacji, kiedy imigrant udokumentuje, że w kraju swojego tymczasowego pobytu pracował legalnie (Jandl 2006). Taka konstrukcja umowy pomiędzy rządem państwa imigracji a imigrantem miałaby skłonić tego ostatniego do legalnego przyjazdu i legalnej pracy, ponieważ nielegalna imigracja straciłaby uzasadnienie ekonomiczne.

Przedstawionej powyżej koncepcji polityki migracyjnej wykorzystującej prawidłowości rynkowe i narzędzia ekonomiczne do zarządzania migracjami, mimo upływu niemal dekady od pojawienia się jej, nie wdrożyło żadne państwo na świecie. Migracje powrotne należy zatem traktować wyłącznie jako uzupełnienie innych form kompensowania kapitału ludzkiego w regionach odpływu ludności a nie kluczową metodę wsparcia rozwoju tych regionów.

W niniejszej pracy termin „migracje kompensacyjne" będzie rozumiany szeroko, z naciskiem na wymiar społeczno-gospodarczy migracji uzupełniających niedobory kapitału ludzkiego w kraju lub regionie imigracji. Skoro kapitał ludzki utracony z powodu emigracji lub starzenia się ludności może zostać zastąpiony – skompensowany – napływem ludności, to migracje kompensacyjne będą rozumiane jako migracje pozwalające powrócić analizowanemu państwu

prowadzona w emigracyjnej prasie, na imprezach kulturalnych gromadzących Irlandczyków w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych oraz w internecie.

[26] Jandl (2006) postulował, aby opłata wynosiła około 4000 €.

lub regionowi do stanu równowagi z perspektywy nie tyle demograficznej, co ekonomicznej. W tym ujęciu przez migracje kompensacyjne można rozumieć napływ ludności na dany obszar zarówno z innych regionów tego samego państwa, jak i z zagranicy.

2.3. *Obszary peryferyjne*

Peryferyjność jest zjawiskiem wieloznacznym i wieloaspektowym. W wymiarze ekonomicznym jest wyrażana między innymi niskim poziomem rozwoju gospodarczego, w wymiarze przestrzennym – na przykład słabą dostępnością komunikacyjną, w społeczno-demograficznym – wysokimi wskaźnikami odpływu ludności, w kulturowym – odrębnością od głównego nurtu kulturowego, w polityczno-administracyjnym – niestabilnością struktur politycznych itd. (por. tab. 2). Wymienione aspekty peryferyjności przenikają się i z reguły są współzależne, tworząc układ sprzężeń zwrotnych (Miszczuk 2013a), chociaż nie wszystkie regiony cechujące się peryferyjnością w sensie przestrzennym są peryferyjne w aspekcie ekonomicznym.

Tabela 2. Cechy regionów peryferyjnych

Kategoria	Cecha
Geograficzno- -komunikacyjna	– Niska dostępność – Niska pozycja w sieci transportowej – Położenie peryferyjne
Ekonomiczna	– Niski poziom PKB na mieszkańca – Eksport kapitału ludzkiego – Niska dostępność kapitału finansowego – Niekorzystna struktura handlu zagranicznego
Społeczno- -demograficzna i kulturowa	– Niska gęstość zaludnienia – Wysoki odpływ migracyjny – Zaawansowane procesy starzenia się – Niska jakość kapitału ludzkiego i społecznego – Niski poziom przedsiębiorczości i innowacyjności – Słabe poczucie tożsamości terytorialnej
Polityczno- -administracyjna	– Brak strategicznych zasobów – Słaba reprezentacja w organach centralnych – Brak lokalnych elit – Ograniczone kompetencje władz regionalnych – Uwarunkowana historycznie zmienność przynależności państwowej

Źródło: Miszczuk A. 2013a. Uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego. Lublin, Wyd. Norbertinum, s. 17–18, zmodyfikowane i uproszczone.

Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju regionalnego jest zjawiskiem naturalnym, wynikającym z istnienia szeregu czynników ekonomicznych, społecznych, politycznych, zaszłości historycznych, a także z różnic warunków przyrodniczych. Analizie, wyjaśnianiu i interpretacji zróżnicowania rozwoju regionalnego poświęcono w literaturze wiele uwagi. Teorie rozwoju regionalnego, na bazie których można wyjaśnić istnienie przestrzennych różnic w poziomie rozwoju oraz powody i kierunki zachodzących zmian, z uwagi na efekty procesów rozwojowych można podzielić na teorie dywergencji oraz konwergencji.

Cechą wspólną teorii dywergencji jest przyjęcie założenia, że wraz z upływem czasu różnice w poziomie rozwoju regionów narastają. Friedmann (1966) opisuje i wyjaśnia ten proces na podstawie modelu rdzenia i peryferii. Zgodnie z jego założeniami regiony lepiej rozwinięte przyciągają inwestycje i zasoby siły roboczej, dzięki czemu rozwijają się szybciej od innych obszarów. Regiony rdzeniowe oddziałują na swoje otoczenie, nad którym wyraźnie dominują nie tylko w sferze gospodarczej, ale także politycznej i kulturowej, a jednocześnie stymulują ich rozwój, a także powstawanie i rozwój obszarów rdzeniowych niższego rzędu. Zaproponowane przez Friedmanna terminy – rdzeń i peryferie – stały się kanonem w literaturze dotyczącej rozwoju regionalnego.

Nieco inaczej polaryzację ekonomiczną przestrzeni wyjaśnia teoria biegunów wzrostu Perroux (1955). Mianem biegunów wzrostu Perroux początkowo określał dominujące na rynku podmioty gospodarcze, wskazując na ich kluczową rolę w generowaniu procesów rozwojowych oraz powolne, systematyczne uzależnianie od swoich działań innych graczy na rynku. Z czasem teoria ta uzyskała czytelniejszy wymiar przestrzenny. Przez analogię z dominującymi firmami, dominujące regiony stanowią koła zamachowe wzrostu gospodarczego, skutecznie rywalizują z regionami peryferyjnymi i podporządkowują je sobie w wymiarze ekonomicznym. Oddziaływanie obszarów rdzeniowych na peryferyjne odbywa się poprzez efekt wymywania, drenaż kadry, kapitału i innych zasobów. W podobny sposób przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju przedstawia teoria Hirschmana (1958), mówi on jednak nie o biegunach wzrostu, lecz o geograficznych centrach wzrostu. Zauważa jednak, że wraz z upływem czasu z dokonującego się rozwoju centrów wzrostu zaczynają korzystać także obszary sąsiadujące, doświadczające efektu rozprzestrzeniania się.

W należącej do tego samego nurtu teorii skumulowanej przyczynowości Myrdala (1957) eksponowany jest fakt, że mechanizmy rynkowe w sposób naturalny prowadzą do przestrzennego różnicowania tempa rozwoju i charakteru zachodzących zmian. Obszary rdzeniowe stwarzają lepsze warunki życia ludności, a przede wszystkim dogodniejsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej niż obszary peryferyjne, zatem przyciągają ludność oraz kapitał. Powoduje to kumulację pozytywnych impulsów rozwojowych i dalsze przyspie-

szenie wzrostu obszarów rdzeniowych. Obszary peryferyjne natomiast są źródłem odpływu ludności do obszarów rdzeniowych, co – przez analogię – generuje i z czasem przyspiesza sprzężenie zwrotne prowadzące do pogłębiania się trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej obszarów, na których procesy regresu gospodarczego raz się rozpoczęły. Przerwanie błędnego koła prowadzącego do ekonomicznej polaryzacji przestrzeni nie jest możliwe bez odwołania się do pozarynkowych oddziaływań na regiony, czyli w praktyce bez interwencji czynników politycznych i polityki regionalnej państwa. Do podobnych wniosków prowadzi model Kaldora (1970), wykorzystujący osiągnięcia i nawiązujący do modeli Perroux, Hirschmana i Myrdala. Zgodnie z nim obszary rdzeniowe budują swoją przewagę wykorzystując efekt aglomeracji. Skupiają kolejne inwestycje, są dobrze skomunikowane z innymi obszarami metropolitalnymi i w coraz większym stopniu samowystarczalne, w rozumieniu możliwości zaspokojenia wszelkich potrzeb rozrastających się aglomeracji dzięki wykorzystaniu potencjału firm i osób fizycznych znajdujących się na terenie tej aglomeracji. Zwiększają dzięki temu korzyści skali, pogłębia się także ich specjalizacja. Kaldor zwraca także uwagę na kolejne czynniki kształtujące kierunki i tempo rozwoju, jak uczenie się przez działanie oraz rozlewanie się informacji.

Różnicowanie poziomu rozwoju regionów można wyjaśnić także opierając się na teorii bazy ekonomicznej (Andrews 1953; Alexander 1954). Zakłada ona, że fundamentem rozwoju regionu jest zlokalizowana na jego obszarze działalność zorientowana na sprzedaż wytworzonych produktów poza obszar regionu – firmy i sektory gospodarki nastawione na eksport stanowią zatem bazę ekonomiczną regionu. Jeśli działają skutecznie, region się rozwija, jeśli natomiast ich produkcja nie znajduje zbytu na zewnątrz, wówczas region popada w stagnację gospodarczą. Według teorii produktu podstawowego, także postrzegającej sposób na sukces regionu w działalności ukierunkowanej na sprzedaż zewnętrzną, najskuteczniejszym sposobem zapewnienia zbytu produktom wytwarzanym w regionie jest specjalizacja w produkcji dóbr, a także dbałość o ich wysoką jakość. Doskonalenie procesu produkcji oraz minimalizacja kosztów transakcyjnych, możliwe dzięki specjalizacji produkcyjnej, pozwalają na podniesienie konkurencyjności regionu na rynkach zewnętrznych (Innis 1933).

Teorie konwergencji zakładają, że wraz z upływem czasu różnice w poziomie rozwoju zmniejszają się. Najsilniejsze piętno na koncepcjach konwergencji odcisnął neoklasyczny model Solowa (1956), który w pierwotnej postaci odnosił się do państw a nie do regionów. Przyjmuje on, że wielkość produkcji danego obszaru jest pochodną jego zasobów kapitału ekonomicznego, siły roboczej oraz produktywności wynikającej w znacznej mierze z poziomu zaawansowania technologicznego. Zarówno kapitał ekonomiczny, jak i ludzki przemieszczają się w poszukiwaniu lokalizacji optymalizujących efektywność ich wykorzystania.

W obliczu rosnącej otwartości gospodarek na migrację ludzi i kapitału prowadzi to do szybszego rozwoju obszarów słabiej rozwiniętych, gdzie wobec niższych kosztów pracy stopa zwrotu z nakładu kapitału jest wyższa. Różnice w tempie rozwoju na korzyść obszarów słabiej rozwiniętych z czasem mają doprowadzić do wyrównania się poziomu rozwoju obu grup obszarów.

Do podobnych wniosków prowadzi wywodząca się z klasycznej pracy Ricardo (1957) teoria kosztów komparatywnych, zwana czasem także teorią korzyści komparatywnych lub przewagi komparatywnej. Zakłada ona, że kluczem do rozwoju każdego obszaru jest powstrzymanie się od produkcji takich towarów, w przypadku których poziom kosztów produkcji jest względnie wysoki i zastąpienie ich importem, a jednocześnie skoncentrowanie się na produkcji i eksporcie dóbr, których wytworzenie jest relatywnie tanie. Trafna identyfikacja dziedzin produkcji spełniających powyższe warunki oraz nawiązanie kontaktów handlowych z odpowiednimi partnerami powoduje bezwzględny spadek kosztów produkcji u obu partnerów oraz obopólne korzyści. W ten sposób obszary słabo rozwinięte korzystają na współpracy gospodarczej z obszarami wysoko rozwiniętymi. Należy jednak zauważyć, że mogą one nadmiernie uzależnić się od swoich partnerów gospodarczych, a w efekcie koncentracji na produkcji jednego tylko dobra narazić się na ryzyka związane z prowadzeniem gospodarki monokulturowej.

Liczne badania poddające empirycznej weryfikacji zarysowane powyżej teorie wykazują, że istnieją zarówno przypadki potwierdzające tezę o pogłębianiu się różnic w poziomie rozwoju regionalnego, jak i przypadki, gdzie różnice się zmniejszają. Chociaż te pierwsze są zdecydowanie liczniejsze, to nie brak prac dowodzących, że przestrzenna struktura rozwoju regionalnego z czasem się równoważy, a obszary peryferyjne rozwijają się dzięki sąsiedztwu obszarów rdzeniowych – tym szybciej, im większe są różnice w początkowym poziomie rozwoju pomiędzy regionami rdzeniowymi a peryferyjnymi, a także im bardziej otwarta, przede wszystkim na płaszczyźnie handlowej, jest gospodarka regionu peryferyjnego[27] (por. Grosse 2002; Churski 2005).

Należy zauważyć, że w przestrzeni współwystępują mechanizmy różnicujące i zmniejszające różnice rozwojowe, a obserwowany w danym przypadku efekt jest wynikiem różnic w sile oddziaływania tych mechanizmów (por. Myna 2012). Obszary rdzeniowe oddziałują bowiem na obszary peryferyjne

[27] Liczne przykłady prac dowodzących istnienia takiego związku przytacza Herbst (2012). Tezy o zmniejszaniu się dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy regionami siedmiu wybranych państw Europy Zachodniej (w latach 1950-1988) oraz pomiędzy amerykańskimi stanami (w latach 1880-1988) dowodzą z kolei Barro i Sala-i-Martin (1991). Na podstawie analizy zmiennych ekonomicznych twierdzą, że różnica w poziomie rozwoju pomiędzy przeciętnym regionem z grupy wysoko rozwiniętych, a przeciętnym regionem z grupy słabo rozwiniętych zmniejsza się w tempie 2% rocznie.

zarówno poprzez efekt wymywania, jak i efekt rozprzestrzeniania. Chociaż nie sposób podważyć prawdziwości tezy o istnieniu prorozwojowego oddziaływania rdzenia na peryferie, to zdaniem większości badaczy znacznie więcej korzyści z tej wzajemnej relacji czerpią jednak obszary rdzeniowe. Oddziałują one głównie na obszary położone w swoim bezpośrednim sąsiedztwie, a efekty rozprzestrzeniania w zasadzie nie docierają do obszarów peryferyjnych, niekiedy wręcz ograniczając się do bezpośredniego sąsiedztwa największych aglomeracji miejskich (por. Gorzelak, Smętkowski 2005; Domański 2008; Raczyk, Dołzbłasz, Leśniak-Johann 2012; Churski, Burneika, Korec 2014).

Do najsilniejszych negatywnych efektów oddziaływania obszarów rdzeniowych na obszary peryferyjne należy zaliczyć przyciąganie i zatrzymywanie migrantów przez obszary rdzeniowe. Ze względu na selektywny charakter migracji, którą częściej niż inni podejmują jednostki przedsiębiorcze, młode i energiczne, stanowiące najlepszą część kapitału ludzkiego regionów odpływu, względna sytuacja ekonomiczna, społeczna i demograficzna regionów peryferyjnych stale się pogarsza. Regiony rdzeniowe tym silniej przyciągają kolejnych migrantów, im stają się silniejsze. Rozwój obszarów rdzeniowych odbywa się więc kosztem obszarów peryferyjnych[28] (Flint, Taylor 2007; por. także Grosse 2013). Nawet pomimo ciągłego rozwoju tych ostatnich, mierzonego w jednostkach bezwzględnych, dystans pomiędzy regionami peryferyjnymi a rdzeniowymi bezustannie się powiększa (Miszczuk 2013a).

Koncepcję peryferyjności można w pewnych aspektach zestawiać z koncepcją obszarów problemowych, pamiętając wszakże o tym, że obszar problemowy nie musi być peryferyjny, a obszar peryferyjny nie musi być problemowy. Te ostatnie to obszary o niskim poziomie rozwoju, niewykorzystujące swojego potencjału i przegrywające konkurencję z innymi obszarami[29]. Bański (1999) cytuje kilkanaście innych terminów użytkowanych w literaturze zamiennie z terminem „obszary problemowe", z reguły bez precyzyjnego określenia znaczenia tych terminów. Są to między innymi obszary konfliktowe, obszary niedostatku, obszary depresyjne, obszary trudne, obszary rezerw produkcyjnych, obszary upośledzone, obszary zagrożeń, obszary opóźnione w rozwoju, czy obszary słabiej rozwi-

[28] Koryś (2001), wzorując się na interpretacji Wallersteina (1974), dotyczącej relacji w ujęciu globalnym, pisze wręcz o występowaniu pewnej formy symbolicznej przemocy, obrazowanej poprzez narzucanie peryferiom przez centrum warunków współpracy, wymiany gospodarczej, czy wzorców kulturowych. Relacja ta docelowo prowadzi do podtrzymania słabości peryferii i uzależnienia ich od centrum.

[29] Obszary problemowe były przedmiotem szczegółowej analizy w pracy Bańskiego (1999), poświęconej rolnictwu Polski. Wskazał on na przyczyny trudnej sytuacji obszarów problemowych, przejawy problemowości, zaproponował też sposoby na przełamanie impasu rozwojowego tych obszarów.

nięte. Obszary peryferyjne, z uwagi na ich problemy rozwojowe, można na wielu płaszczyznach zestawiać z obszarami problemowymi i poszukiwać analogii[30].

Ponieważ narastanie nierówności w poziomie rozwoju pomiędzy regionami jest uważane za zjawisko niekorzystne, poszukuje się sposobów na zmniejszenie tego dystansu. Chociaż coraz powszechniej uważa się, że rozwój obszarów peryferyjnych powinien bazować na ich potencjale endogenicznym, a nie na napływie kapitału i stymulacji z zewnątrz[31] (Kawałko 2011a), to w praktyce regiony peryferyjne regularnie są wspomagane finansowo ze środków polityki spójności i innych; zjawisko to jest powszechne w całej Unii Europejskiej (por. np. Identyfikacja... 2009). Warto podkreślić, że znaczna część badaczy rozumie spójność społeczno-ekonomiczną kraju w kategoriach istnienia wielopłaszczyznowego współdziałania pomiędzy obszarami rdzeniowymi i peryferyjnymi, a nie jako zmniejszanie się różnic pomiędzy tymi obszarami (por. Domański 2008). Taka interpretacja spójności jest już widoczna także w rządowych dokumentach strategicznych, w tym w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju „Trzecia fala nowoczesności. Polska 2030" (2013). Odrzuca ona tworzenie fałszywej alternatywy pomiędzy wspieraniem regionów słabszych w imię solidarności z nimi a wspieraniem obszarów najbardziej dynamicznych w imię efektywności wydatkowania środków na rzecz budowania spójności w wymiarze funkcjonalnym, rozumianym jako budowanie i wykorzystywanie własnego potencjału rozwojowego przez regiony peryferyjne, dzięki sukcesowi najsilniejszych regionów.

Kukliński (2010) twierdzi, że jedynym sposobem na wydostanie się regionów peryferyjnych z zapaści cywilizacyjnej, w jakiej się znalazły, jest podjęcie działań przez same te regiony i ich mieszkańców. Takie podejście wynika zarówno z dotychczas zgromadzonych doświadczeń, w tym przede wszystkim spektakularnej porażki koncepcji zewnętrznego wsparcia, jakiej doświadczyła południowa część Włoch (Mezzogiorno), jak i znacznie gorszych od oczekiwanych wyników inwestycji zewnętrznych w regiony peryferyjne, a wreszcie ze szczegółowej analizy przyczyn peryferyjności. Analiza rozmieszczenia obszarów wzrostu gospodarczego i stagnacji w Polsce, przeprowadzona przez Dolatę i Borowczak (2014),

---

[30] Licznie występujące w literaturze przedmiotu typologie obszarów, przyjmujące za kryterium poziom ich rozwoju i wskazujące na istnienie obszarów rdzeniowych oraz peryferyjnych, posługują się w kontekście tych ostatnich bardzo bogatą, zróżnicowaną terminologią. Obszary peryferyjne bywają określane mianem: depresyjnych, niedorozwiniętych, pośrednich, przygranicznych, upadających, wyzyskiwanych, słabych, opóźnionych w rozwoju, nierozwiniętych, oczekujących, wymagających rekonwersji strukturalnej, wymagających generalnej rekonstrukcji, problemowych, izolowanych, stagnujących – i wielu innymi określeniami. Typologię obszarów peryferyjnych, zawierającą szczegółowy przegląd istniejących klasyfikacji, przedstawia Miszczuk (2013a).

[31] Stymulacja zewnętrzna rozwoju regionów peryferyjnych nie jest w tym modelu odrzucana, często jest wręcz uważana za konieczną – choć niewystarczającą. Konieczność ta ma wynikać z niedostatecznego poziomu wewnętrznego potencjału regionów peryferyjnych, który bywa „głęboko uśpiony" (por. Grosse 2013).

także wskazuje na ograniczoną zdolność obszarów stagnacji gospodarczej, określanych mianem zmarginalizowanych, do absorpcji pozytywnych bodźców rozwojowych z zewnątrz. Także badania przeprowadzone przez Czyż (2014) kończą się konkluzją, że zewnętrzne wsparcie rozwojowe jest skuteczne głównie w przypadku tych regionów, które już znajdują się na wysokim poziomie rozwoju, zaś regiony słabo rozwinięte nie są w stanie skutecznie wykorzystać dla realizacji celów prorozwojowych nawet unijnych funduszy strukturalnych.

Z drugiej jednak strony Miszczuk (2013a) zauważa, że samodzielne przejście regionu z modelu gospodarki opartej na zasobach, przez model wykorzystujący zewnętrzne wsparcie inwestycyjne, po nowoczesny model oparty na wiedzy i innowacjach (por. Porter 1990) jest skrajnie trudne. Wskazuje na Finlandię, jako na modelowy przykład położonego peryferyjnie państwa, które samodzielnie przeszło tę ścieżkę ewolucyjną. Fundamentami tego sukcesu były jednak takie działania, jakich na poziomie regionalnym nie sposób podjąć, z uwagi na szczupłość narzędzi oddziaływania pozostających w gestii władz regionalnych, w tym między innymi: wspieranie rozwoju szkolnictwa wyższego, instytucjonalne wspieranie innowacyjności krajowych firm oraz wzmacnianie zasobów endogenicznych. Zewnętrzne wsparcie rozwoju regionów peryferyjnych, w wariancie minimalnym polegające na tworzeniu systemowych rozwiązań umożliwiających ich samodzielny wzrost, a docelowo prowadzące do zwiększenia poziomu konkurencyjności tych regionów, wydaje się być zatem konieczne.

Wspólny mianownik licznych koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego, zawierających pośrednie lub bezpośrednie wskazania dla przyczyn peryferyjności, tworzą następujące czynniki:

1. Czynnik historyczny – obszary, które rozwinęły się wcześniej, dziś przyciągają kolejne inwestycje i stanowią bieguny wzrostu, uzależniając od siebie peryferie.
2. Czynnik ekonomiczny – korzyści aglomeracji przeważają nad korzyściami wynikającymi z posiadania tańszych zasobów na obszarach peryferyjnych, więc obszary rdzeniowe rozwijają się szybciej niż peryferie.
3. Czynnik innowacji – w obszarach rdzeniowych istnieją korzystniejsze warunki dla powstawania innowacji, obszary peryferyjne w najlepszym razie uczestniczą w ich rozprzestrzenianiu.
4. Czynnik ludzki – w obszarach rdzeniowych istnieją lokalne elity polityczne, stymulujące rozwój, a na obszarach peryferyjnych ich brakuje[32] (Miszczuk 2013a).

[32] W innym ujęciu czynnik ludzki jest zbiorem zachowań typowych dla mieszkańców danego obszaru w określonych sytuacjach. Różnice regionalne tych zachowań prowadzą do różnic tempa rozwoju gospodarczego regionów, a w konsekwencji do różnic w dochodach czy wykształceniu ich mieszkańców. Koryś (2001) przytacza wnioski z pracy Putnama (1995), który różnic w poziomie rozwoju

Obszary czy też regiony peryferyjne, z powodu licznych cech utrudniających rozwój gospodarczy i społeczny charakteryzują się relatywnie niskimi wartościami wskaźników świadczących o poziomie rozwoju. Poziom rozwoju nie jest zmienną mierzalną wprost – aby go zobrazować używa się zmiennych, którym na podstawie różnych przesłanek przypisuje się reprezentowanie zmiennej abstrakcyjnej, jaką jest poziom rozwoju. Do najczęściej wykorzystywanych miar należą m.in. wartość produktu krajowego brutto na mieszkańca, współczynnik skolaryzacji, liczba lat edukacji, zużycie energii w gospodarstwach domowych, oczekiwana długość życia czy śmiertelność niemowląt. W analizach zróżnicowania poziomu rozwoju używa się także mierników o charakterze strukturalnym, jak np. struktura zatrudnienia, struktura produkcji przemysłu przetwórczego czy też struktura eksportu. Każdy z wymienionych mierników wskazuje na zaledwie jedną cechę gospodarki lub społeczeństwa, jest zatem radykalnym uproszczeniem złożonego, wielopłaszczyznowego tworu, jakim jest poziom rozwoju, do zaledwie jednego wymiaru. Jest to podstawową wadą mierników prostych, czego skutkiem w analizach przestrzennych rzadko wyciąga się wnioski na podstawie pojedynczych mierników. Nawet często wykorzystywany produkt krajowy brutto na mieszkańca ma liczne wady (por. Begg, Fischer, Dornbusch 2007a).

Powszechnie uważa się, że można lepiej przedstawić zróżnicowanie poziomu rozwoju dzięki użyciu wskaźników syntetyzujących różne aspekty życia społecznego i gospodarki. Do najczęściej wykorzystywanych wskaźników syntetycznych należy HDI (*Human Development Index*, wskaźnik rozwoju społecznego). Od chwili powstania w 1990 roku do 2009 roku na HDI składały się cztery zmienne tworzące trzy wskaźniki: oczekiwana długość życia przy urodzeniu, PKB na mieszkańca mierzony parytetem siły nabywczej waluty, wskaźnik alfabetyzacji oraz uśredniony wskaźnik skolaryzacji dla szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego. Dwie ostatnie zmienne, łącznie tworzące wskaźnik edukacji, zostały w 2010 roku zastąpione przez średnią liczbę lat edukacji otrzymanej przez mieszkańców w wieku 25 lat i starszych oraz oczekiwaną liczbę lat edukacji dzieci rozpoczynających proces kształcenia.

Istnieje także wiele innych wskaźników syntetycznych wyrażających poziom rozwoju, np. wskaźnik rozwoju uwzględniający zróżnicowanie według płci (GDI, *Gender-related Development Index*), udział kobiet w procesach decyzyjnych (GEM, *Gender Empowerment Measure*), wskaźnik poziomu ubóstwa (HPI, *Human Poverty Index*) czy też wskaźnik osiągnięć technologicznych (TAI, *Technology Achievement Index*) (Golinowska, Boni 2004).

---

północnych i południowych Włoch doszukuje się w typowych zachowaniach ich mieszkańców, w tym w klientelizmie i korupcji typowych dla południowej części kraju, a rzadko występujących w części północnej.

Zestawienia państw świata stworzone z wykorzystaniem każdego z wymienionych powyżej wskaźników – prostych bądź złożonych – przedstawiają różniące się w detalach obrazy sytuacji, niemniej jednak ich ogólna wymowa pozostaje zbliżona. W podobny sposób, jak porównuje się państwa, można usiłować porównywać ze sobą ich części (regiony) i wykorzystywać do tego celu te same wskaźniki, chociaż nierzadko możliwość tę ogranicza dostępność danych na poziomie regionalnym. Wskaźniki te pozwalają we względnie obiektywny sposób przedstawić poziom rozwoju regionów i zidentyfikować regiony peryferyjne w sensie społeczno-ekonomicznym. Tak dobrane kryterium nie uwzględnia jednak peryferyjności w sensie przestrzennym, która może – ale nie musi – iść w parze z peryferyjnością społeczno-ekonomiczną[33].

Identyfikacja peryferyjności państwa lub regionu może zostać przeprowadzona także na gruncie geopolitycznym. Ze względu na jakościowy charakter takich analiz traci ona walor względnego obiektywizmu, przypisywany rozważaniom ekonomicznym opartym na wskaźnikach wyrażanych liczbowo, jednak wnosi wiele do poznania charakteru danego obszaru. W takim ujęciu położenie Polski w Europie ma dwojaki charakter. Z jednej strony Polska jest dziś zwornikiem pomiędzy Europą Wschodnią a Europą Zachodnią w znaczeniu geograficzno-politycznym[34] (Szul 2004), z drugiej strony jednak jest położona peryferyjnie w Unii Europejskiej i w wyniku niskiej przepuszczalności swojej granicy wschodniej, wynikającej z tego, że jest ona jednocześnie zewnętrzną granicą Unii, nie ma możliwości wykorzystania renty położenia przygranicznego w relacji ze swoimi wschodnimi sąsiadami (Bański i in. 2010). Według Domańskiego (2002) Polska w jest całości położona poza obszarem centralnym Europy, którego wschodnie obrzeża przebiegają w okolicach linii łączącej Berlin, Pragę, Wiedeń i Lublanę. Położenie centralne w skali kontynentu rozumianego w kategoriach fizyczno-geograficznych nie przekłada się zatem na korzyści w rozumieniu ekonomicznym, gdyż położenie Polski w rozumieniu politycznym i gospodarczym ma charakter peryferyjny. Tranzyt osób, np. turystów, w kierunku wschodnim odbywa się najczęściej drogą lotniczą, zatem z pominięciem Polski, więc w zasadzie jedynie z tranzytu surowców transportowanych systemem rurociągów (gaz, ropa) Polska mogłaby czerpać korzyści finansowe (Szul 2004).

---

[33] Przykładem różnic w ocenie stopnia peryferyjności jest Słowacja. Najlepiej rozwiniętym w sensie społeczno-ekonomicznym spośród regionów Słowacji jest kraj bratysławski, zatem nie jest regionem peryferyjnym w tym znaczeniu. Jednocześnie stanowi on peryferie w sensie przestrzennym, gdyż jest położony w zachodniej części Słowacji, na pograniczu z Austrią i Węgrami.

[34] Podobną tezę w swojej opublikowanej w okresie międzywojennym pracy postawił Eugeniusz Romer (1939), tworząc teorię geopolityczną opartą na koncepcie pomostowości położenia Polski (Rykiel 2006). Zgodnie z nią położenie Polski powinno pozwalać na osiągnięcie licznych korzyści płynących z tranzytowego położenia na linii wschód-zachód, a w pewnym stopniu także północ-południe.

Podobnie jak Polska w obrębie Unii Europejskiej, województwa Polski Wschodniej, a w szczególności województwa: podlaskie, lubelskie i podkarpackie, są położone w Polsce. Peryferyjność ich położenia w aspekcie przestrzennym jest w pewnym sensie podwójna – są one położone w oddaleniu zarówno od polskich, jak i od europejskich centrów wzrostu. Peryferyjny charakter tego położenia jest wzmacniany obecnością niskoprzepuszczalnej wschodniej granicy państwowej i ma wyraźnie negatywne konsekwencje dla poziomu i tempa rozwoju gospodarczego tych obszarów (Bański i in. 2010). Podobny efekt dla peryferyjności Polski Wschodniej mają niskie, w porównaniu z pozostałymi obszarami Polski, nakłady na działalność badawczo-rozwojową (Karasek 2010). Za jeden z najbardziej wyrazistych przejawów peryferyjności przestrzennej można uznać spadek liczby ludności wszystkich wschodnich województw, wynoszący w latach 1995–2008 od 0,4% w województwie podkarpackim, przez 2,4% w podlaskim, po 3,8% w lubelskim. Prognozy do roku 2035 mówią o kontynuacji tendencji spadkowych liczby ludności, która w przypadku skrajnym – w województwie lubelskim – ma zmniejszyć się aż o 13,3%, czyli o niemal 300 tysięcy osób (Miszczuk 2010).

Warto zauważyć, że obserwowane na przestrzeni dziejów zmiany granic Polski, a co za tym idzie, zmiany relacji położenia wschodnich obszarów dzisiejszej Polski względem jej części centralnej, wpływały wyraźnie na zmiany sytuacji tych obszarów. Jak na przykładzie województwa lubelskiego zauważa Miszczuk (2011), region ten rozwijał się dynamicznie wtedy, kiedy był położony centralnie, natomiast wyraźnie podupadał i nabierał cech regionu peryferyjnego wówczas, gdy stawał się regionem przygranicznym. Wynikało to z faktu istnienia utrudnień w rozwoju, jakie dotykają obszary położone nad granicami państwowymi, stanowiącymi zazwyczaj barierę we współpracy z regionami z zagranicy. Potwierdza to tezę o istotnym wpływie peryferyjnego położenia regionu w sensie przestrzennym na jego sytuację społeczną i ekonomiczną.

W dalszej części niniejszej pracy pod pojęciem obszarów peryferyjnych rozumie się obszary relatywnie słabo rozwinięte w sensie ekonomicznym, charakteryzujące się nasilonym występowaniem negatywnych zjawisk społeczno-demograficznych, położone z dala od centrów wzrostu i słabo powiązane z nimi komunikacyjnie.

ROZDZIAŁ 3. Determinanty rozwoju obszarów peryferyjnych

Rozwój obszarów peryferyjnych jest zależny od splotu wielu czynników. Oddziałują one zarówno na obszary peryferyjne, jak i na obszary rdzeniowe, natomiast istotę różnic pomiędzy tymi regionami stanowi relatywnie słaba pozycja startowa (niski poziom rozwoju) regionów peryferyjnych. Implikuje to konieczność uzyskania wyższej efektywności oddziaływania każdego z czynników wzrostu, jeśli celem jest zmniejszenie dysproporcji w rozwoju regionalnym, zwiększenie spójności społecznej i ekonomicznej kraju oraz obniżenie stopnia peryferyjności danego obszaru – a tak właśnie często określa się cele polityki prorozwojowej państwa (por. np. National... 2006).

Niski poziom rozwoju regionów obecnie uważanych za peryferyjne jest z reguły uwarunkowany historycznie. W przypadku Polski, do dzisiaj bardzo wyraźny i silny jest wywodzący się z czasów rozbiorowych podział kraju na część A – zachodnią, lepiej rozwiniętą, oraz B – wschodnią, relatywnie zapóźnioną w rozwoju. Jak pisze Gorzelak (2006; 2007), dziewiętnastowieczne różnice w zakresie modeli rozwoju gospodarczego oraz relacji społecznych do dzisiaj skutecznie oddziałują na wzorce rozwoju regionalnego Polski i utrudniają zmniejszenie dysproporcji regionalnych. Niektórzy przyczyn współczesnego przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju w Polsce upatrują znacznie wcześniej, a okres zaborów postrzegają w kategoriach utrwalenia zapoczątkowanego wcześniej zróżnicowania (por. np. Ihnatowicz, Mączak, Zientara 1979; Hryniewicz 2007).

Systematyczną analizę czynników wzrostu obszarów peryferyjnych można oprzeć na zestawieniu cech charakterystycznych tych obszarów, które przedstawiono w tabeli 2. Przypisanie każdej z podanych cech atrybutu o przeciwnym zwrocie pozwala wykreować oczekiwany obraz sytuacji rozwojowej. Przykładowo w miejsce niskiej dostępności w wymiarze geograficzno-komunikacyjnym, niskiego poziomu PKB na mieszkańca czy zaawansowanych procesów starzenia się można przedstawić łatwy dostęp, wysoki poziom PKB na mieszkańca czy korzystną strukturę wiekową społeczeństwa. Praktycznie rzecz biorąc uzyskujemy w ten sposób obraz regionu rdzeniowego, nie odpowiadamy jednak w najmniejszym nawet stopniu na pytanie o to, jak doprowadzić do oczekiwanych zmian.

Alternatywą dla powyższego jest przyjęcie założenia, że czynniki wzrostu obszarów peryferyjnych są w swej naturze zbliżone do czynników rozwoju regionalnego, w ich szerokim ujęciu. Jedną z ciekawszych propozycji komplek-

sowego zestawienia takich czynników zgłosił Churski (2008), wyróżniając: kapitał ludzki, kapitał społeczny (oba w raczej klasycznym rozumieniu), kapitał materialny (ujmujący środki trwałe, w tym zasoby naturalne, infrastrukturę techniczną i społeczną oraz środki trwałe przedsiębiorstw), kapitał finansowy (wolne środki finansowe, niezależnie od ich posiadacza), a także innowacje technologiczne i organizacyjne oraz zewnętrzne przepływy osób, kapitału i towarów (jako czynnik uzupełniający).

Czynniki wzrostu obszarów peryferyjnych można podzielić na egzogeniczne i endogeniczne. Do tych pierwszych można zaliczyć wszelkie działania podejmowane przez państwo, a także obiektywnie istniejące zewnętrzne uwarunkowania gospodarcze, społeczne czy polityczne, które wpływają na stan poszczególnych cech regionu peryferyjnego. Przykładami takich czynników mogą być: sfinansowanie przez władze centralne budowy lub unowocześnienia infrastruktury transportowej, ogólnoświatowy boom lub kryzys gospodarczy, polityka Unii Europejskiej w zakresie przepływu ludności przez granice zewnętrzne Unii czy też oddziaływanie silnych ośrodków wzrostu przejawiające się odpływem migracyjnym ludności. Czynniki endogeniczne to zasoby własne regionu znajdujące się na jego obszarze i przezeń kształtowane. Są to między innymi: przedsiębiorczość mieszkańców, przekładająca się na powstawanie miejsc pracy na lokalnym rynku, skuteczność regionalnych i lokalnych władz samorządowych w realizacji przyjętej strategii rozwoju, atrakcyjność przygotowanej oferty regionu przedstawionej inwestorom zagranicznym czy jakość wykształcenia oferowanego przez regionalne uczelnie wyższe[35] (por. także Korenik 1999).

Jak już wspomniano, polityka rozwoju obszarów peryferyjnych w sposób coraz bardziej jednoznaczny zrywa z funkcjonującym niegdyś przyzwyczajeniem do oczekiwania na zewnętrzne wsparcie, bez którego rozwój nie mógł się dokonać. Eksponuje się rolę czynników endogenicznych wskazując na to, że efektywne wykorzystanie pomocy z zewnątrz jest możliwe tylko wtedy, jeśli zapoczątkuje ono trwały rozwój oparty na potencjale rozwoju regionu peryferyjnego. Kluczem do sukcesu jest zatem prawidłowa identyfikacja zasobów regionu posiadających znaczny potencjał wzrostu oraz właściwe ich wykorzystanie. W większości przypadków identyfikacji tej łatwiej dokonać na poziomie regionalnym, więc decentralizacja procesu zarządzania rozwojem jest coraz powszechniej uważana za czynnik sprzyjający rozwojowi. Od zewnętrznej polityki rozwoju regionalnego

[35] Czynniki endogeniczne rozwoju regionów w układzie systematycznym wymienia Juchnicka (2010). Wskazuje ona na istnienie czynników ilościowych (zasobowych) oraz jakościowych (efektywnościowych). Tym drugim przypisuje znacznie większą rolę w kształtowaniu sytuacji społecznej i ekonomicznej regionu. Łączy je w cztery grupy: infrastruktura niematerialna (określająca jakość czynnika ludzkiego), jakość zasobów majątkowych, struktura gospodarcza regionu oraz przestrzenne zróżnicowanie regionu.

oczekuje się natomiast wspierania rozwoju funkcji gospodarczych, służącego budowaniu podstaw do trwałego samorozwoju. Nakreślona tu tendencja do zmiany paradygmatu rozwojowego staje się coraz bardziej czytelna zarówno w opracowaniach naukowych, jak i w dokumentach formułujących strategie rozwoju (por. np. National... 2006; Krajowa Strategia... 2010; Kawałko 2011a).

Dalsza część niniejszego rozdziału poświęcona została analizie determinant rozwoju regionalnego, z uwzględnieniem specyfiki obszarów peryferyjnych. Analizę usystematyzowano na podstawie przywołanego wcześniej modelu czterech kapitałów Ekinsa (1992), łącząc w analizie kapitał społeczny i kapitał ludzki.

3.1. Kapitał ekonomiczny

Kapitał ekonomiczny jest warunkiem *sine qua non* rozwoju gospodarczego. Duża dostępność tego kapitału jest jednym z wyróżników obszarów metropolitalnych (rdzeniowych), które skutecznie przyciągają inwestycje. Jak pisze Domański (2008), dzięki swojemu potencjałowi i wewnętrznemu zróżnicowaniu obszary metropolitalne stwarzają możliwości domknięcia efektów mnożnikowych, które pojawiają się dzięki występowaniu dużych przedsiębiorstw. Dzięki temu kapitał zostaje w regionie i jest pomnażany, a wysoko rozwinięte obszary rdzeniowe stają się coraz bardziej samowystarczalne. Oddziaływanie efektu rozprzestrzeniania jest wyraźnie widoczne na obszarach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodków wzrostu, natomiast wpływ tego efektu na obszary peryferyjne bywa podawany w wątpliwość (np. Gorzelak, Jałowiecki 2001). Zamknięcie obszarów rdzeniowych na relacje z obszarami peryferyjnymi nie ma jednak charakteru obustronnego. Mimo znaczącego zmniejszenia efektu rozprzestrzeniania efekt wymywania wciąż jest silny; drenaż kapitału ekonomicznego i innych zasobów z obszarów peryferyjnych wciąż występuje.

Chociaż coraz powszechniejsze jest przekonanie, że rozwój obszarów peryferyjnych powinien bazować na ich endogenicznych potencjałach, a nie na pomocy finansowej z zewnątrz, to jest także faktem, że pojedyncza duża inwestycja w regionie o niskim poziomie rozwoju jest w stanie zmienić trajektorię rozwojową tego regionu poprzez efekt demonstracji (Domański 2008). Zgodnie z behawioralną teorią lokalizacji zakładu przemysłowego sukces jednego dużego przedsiębiorstwa w danej lokalizacji staje się jednym z ważnych argumentów za lokalizacją kolejnej inwestycji w tym samym miejscu, gdyż w procesie decyzyjnym *homo satisfactus*[36] ma tendencję do powielania decyzji poprzedników. Wła-

[36] Człowiek zadowolony. Koncepcja *homo satisfactus* zakłada, że nie są podejmowane decyzje optymalne z ekonomicznego punktu widzenia, lecz decyzje pozwalające na zaspokojenie poczucia satysfakcji decydenta z podjętej decyzji (por. Wieloński 2005).

dze centralne, a także regionalne i lokalne władze samorządowe wkładają więc wiele wysiłku w przekonanie inwestorów do ulokowania kapitału w miejscach, które potrzebują pozytywnych impulsów rozwojowych.

Wybór metody przyciągnięcia kapitału w określone miejsce jest w znacznej mierze pochodną systemu politycznego funkcjonującego w danym państwie. W gospodarkach centralnie sterowanych ogromna większość decyzji o przeznaczeniu kapitału i lokalizacji dużych inwestycji zapadała w ośrodku władzy centralnej. W ten sposób w okresie pomiędzy II wojną światową a zmianą systemu politycznego w Europie Środkowo-Wschodniej powstało wiele dużych zakładów przemysłowych w dziś powszechnie krytykowanych, bo ekonomicznie nieuzasadnionych lokalizacjach. Przykładami takich inwestycji, podjętych w Polsce w latach 50. XX wieku, były m.in. Huta im. Lenina w Krakowie oraz Huta Warszawa[37]. W obu przypadkach głównymi motywami decyzji lokalizacyjnej nie były jednak przesłanki gospodarcze, lecz polityczne; celem było zwiększenie liczebności klasy robotniczej w dużych, akademickich ośrodkach miejskich, zdominowanych przez marginalizowaną wówczas tzw. inteligencję. W tym okresie podejmowano także próby aktywizacji gospodarczej regionów zapóźnionych w rozwoju. Jak podaje Lijewski (1978), dynamika wzrostu uprzemysłowienia, mierzona poziomem zatrudnienia w przemyśle, w okresie pierwszych 30 lat po zakończeniu II wojny światowej należała do najwyższych w Polsce północno-wschodniej. Szczególnie wysoka była w województwach: suwalskim, łomżyńskim, ostrołęckim i siedleckim.

Podobne mechanizmy rozwoju regionalnego stosowano w Polsce także wcześniej, w okresie międzywojennym. Odziedziczone po zaborcach dysproporcje w rozwoju poszczególnych części kraju[38] usiłowano niwelować, stymulując rozwój gospodarczy i społeczny regionów słabiej rozwiniętych. W tym czasie powstała koncepcja Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP) – trójkąta bezpieczeństwa położonego we względnym oddaleniu od granic z Rosją i Niemcami, sąsiadami postrzeganymi w kategoriach militarnego zagrożenia. Obszar ten należał do najsłabiej rozwiniętych w Polsce – w ten sposób łączono w planowaniu przestrzennym cele rozwojowe oraz militarno-strategiczne. Głównym inwesto-

[37] Huta im. Lenina została wybudowana na wschód od Krakowa, w późniejszej krakowskiej dzielnicy Nowa Huta. Pod budowę zajęto znaczne powierzchnie czarnoziemów. W szczytowym okresie zatrudniała niemal 40 tysięcy pracowników, dziś pracuje tam niespełna 4 tysiące osób. Huta Warszawa powstała na warszawskich Bielanach. Zablokowała rozwój budownictwa mieszkaniowego w kierunku północno-zachodnim, najbardziej naturalnym dla miasta z uwagi na przeważające kierunki wiatrów. Obie huty od połowy pierwszej dekady XXI wieku są własnością koncernu ArcelorMittal.

[38] Ponad 80% przemysłu w II Rzeczpospolitej było skoncentrowane w zachodniej części kraju. Dysproporcje były znaczne także w wymiarze społecznym. W północno-zachodniej części Polski międzywojennej, na Pomorzu i w okolicach Poznania poziom alfabetyzacji przekraczał 95%, natomiast we wschodniej Polsce, na pograniczu województw poleskiego i wołyńskiego, a także w niektórych częściach Karpat, wynosił niespełna 45%.

rem na terenie Centralnego Okręgu Przemysłowego było państwo, rozwijano przede wszystkim przemysł ciężki (Winiarski 1976). Jedną ze sztandarowych inwestycji w COP była Stalowa Wola – miasto wybudowane od podstaw wokół tzw. Zakładów Południowych, późniejszej Huty Stalowa Wola.

Współcześnie w państwach, w których w gospodarce dominuje własność prywatna stosuje się inne narzędzia przyciągania kapitału ekonomicznego. W skali ogólnokrajowej w rywalizacji z innymi państwami bardzo istotną rolę odgrywają przepisy prawne. Tam, gdzie są one korzystniejsze dla inwestorów istnieje większa szansa na przyciągnięcie inwestycji. Przepisy te mogą dotyczyć na przykład prawa pracy, determinującego wpływ związków zawodowych na prowadzenie działalności gospodarczej. Zbyt silne związki zawodowe mogą utrudniać bieżącą działalność inwestora, a przede wszystkim zwiększać koszty jego działalności, wymuszając podwyżki dla pracowników, negocjując zmniejszenie tempa restrukturyzacji zakładu pracy bądź pozostawienie części pracowników przeznaczonych do zwolnienia na dotychczasowych stanowiskach pracy. W pewnych okolicznościach nawet sam fakt istnienia związku zawodowego w danym zakładzie pracy może mieć negatywne konsekwencje finansowe dla właściciela firmy – obowiązująca w Polsce ustawa o związkach zawodowych (2001; art. 31, 32 i nast.) wymusza na firmach zatrudniających ponad 150 pracowników utworzenie etatów dla działaczy związkowych; są oni jednocześnie objęci specjalną ochroną przed zwolnieniem.

Wpływ na decyzję inwestora odnośnie do lokalizacji kapitału mają także przepisy związane z rozpoczynaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Mogą one mieć bardzo różny charakter i zakres oddziaływania. Dotyczą na przykład zasad nabywania nieruchomości pod inwestycje przez podmioty zagraniczne, ograniczania swobody działalności gospodarczej wynikającego z koncesjonowania niektórych rodzajów działalności lub zakazu angażowania kapitału zagranicznego w określone branże gospodarki, czy wreszcie procedur administracyjnych, których stosowanie bywa długotrwałe i uciążliwe. Już sama liczba przepisów dotyczących inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej może skłaniać do zastanowienia nad celowością podjęcia inwestycji w określonej lokalizacji[39]. Niski poziom stabilności systemu prawnego, przejrzystości oraz wewnętrznej spójności przepisów także może zniechęcać do inwestycji[40].

---

[39] Akty prawne kształtujące realia inwestycyjne w Polsce są bardzo liczne. Liczba dokumentów, które wskazuje sejmowa wyszukiwarka aktów prawnych ISAP (Internetowy System Aktów Prawnych, http://isip.sejm.gov.pl) po wpisaniu słowa „przedsiębiorstwa" wynosi 585. Wpisanie słowa „inwestycje" generuje 985 aktów prawnych (dostęp: 16.02.2014).

[40] Jak podaje Szczepkowska-Flis (2006), tylko w latach 1992-1998 w Polsce ustawa o podatku od osób prawnych została znowelizowana około 40 razy.

W takich przypadkach nieocenione może okazać się wsparcie krajowych lub lokalnych władz administracyjnych albo samorządowych. Analiza czynników o charakterze obiektywnym, jak położenie względem rynków zbytu, zaplecze surowcowe, jakość i koszty siły roboczej, dostępność komunikacyjna itp. może bowiem prowadzić do wniosku o istnieniu względnej równowagi w ocenie różnych rozważanych miejsc potencjalnej lokalizacji inwestycji. Wtedy właśnie nastawienie władz do inwestora może przeważyć[41], bowiem to one w głównej mierze odpowiadają za tworzenie tzw. klimatu inwestycyjnego, rozumianego jako zbiór cech i zjawisk o charakterze politycznym, społecznym, ekonomicznym i prawno-administracyjnym charakteryzujących dany kraj, istotnych z punktu widzenia inwestorów zagranicznych (Szczepkowska-Flis 2006).

Wydaje się, że najsilniejszym i najbardziej efektywnym sposobem oddziaływania na potencjalnego inwestora kapitałowego jest stosowanie narzędzi o charakterze finansowym, głównie okołopodatkowym. Mogą one przyjmować postać pomocy państwa dla nowych inwestorów wyrażanej np. gwarancjami udzielanymi przez skarb państwa dla kredytów udzielanych inwestującej firmie przez banki, przekazaniem za symboliczną złotówkę nieruchomości pod przyszłą inwestycję, czy redukcją albo całkowitym zniesieniem podatków z tytułu użytkowania gruntów lub budynków.

W większości państw, ze względu na obowiązujące na całym ich obszarze przepisy prawne, wszystkie przedstawione powyżej narzędzia oddziaływania na inwestora w celu nakłonienia go do podjęcia określonej decyzji o lokalizacji firmy mogą w równym stopniu oddziaływać na inwestora w regionach rdzeniowych, jak i na obszarach peryferyjnych. Z tego względu narzędziem kluczowym dla wzmacniania kapitału ekonomicznego tych ostatnich wydają się być Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE). Jest to zintegrowane wewnętrznie, kompleksowe narzędzie służące pozyskiwaniu inwestorów, zakładające dokonanie wstępnej selekcji przestrzennej obszarów, do których adresowane jest wsparcie. Obszarami, którym wsparcie to jest dedykowane są z reguły, chociaż nie zawsze, obszary charakteryzujące się występowaniem istotnych problemów gospodarczych, w tym obszary peryferyjne. Z tego powodu w dalszych rozważaniach Strefom poświęcono najwięcej uwagi.

---

[41] W połowie pierwszej dekady XXI wieku Polska straciła kilka znaczących inwestycji zagranicznych na rzecz innych państw regionu. W 2003 roku Grupa PSA (Peugeot, Citroën) podjęła decyzję o wybudowaniu fabryki samochodów osobowych na Słowacji, w Trnawie. Planowano zainwestować 700 mln euro i docelowo zatrudnić 3500 osób. W 2001 roku decyzję o lokalizacji fabryki samochodów w czeskim Kolinie podjęła Toyota we współpracy z Peugeotem. Inwestycję szacowano na 1,5 miliarda euro, planowano zatrudnić 3000 osób. W obu przypadkach na krótkiej liście rozważanych lokalizacji znalazły się polskie miasta. Na podjętych przez inwestorów finalnych decyzjach zaważyła między innymi kwestia jakości wsparcia udzielanego inwestorom przez polskie władze centralne i samorządowe.

Specjalne Strefy Ekonomiczne są to wydzielone obszary państwa, na których prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się ze zwolnieniem podatkowym, zatem pewną formą pomocy publicznej udzielanej inwestorowi. Pierwsza na świecie SSE powstała w Shannon w Irlandii w 1959 roku, kiedy to zagrożenie spowodowane spodziewanym zamknięciem portu lotniczego, będącego najważniejszym źródłem dochodów dla mieszkańców miasta, doprowadziło do powstania koncepcji przyciągnięcia inwestorów za pomocą zwolnienia podatkowego (Sweeney 2004). Shannon odniosło spektakularny sukces, a z czasem w jego ślady poszły kolejne miasta na całym świecie. Współcześnie SSE istnieją w ponad 100 państwach świata, zatrudniając kilkadziesiąt milionów ludzi; w liczbie tej mieszczą się także inne obszary o podobnym charakterze i zbliżonych zasadach funkcjonowania, chociaż inaczej nazywane – są to na przykład strefy wolnego handlu (*free trade zones*), parki przemysłowe (*industrial parks*), wolne strefy (*free zones*), strefy wolnocłowe (*duty free zones*) czy też miejskie strefy przedsiębiorczości (*urban enterprise zones*).

Pierwsza Specjalna Strefa Ekonomiczna w Polsce powstała w Mielcu w 1995 roku. U schyłku 2014 roku istniało czternaście stref, które zajmowały łącznie niemal 20 000 hektarów powierzchni. Od początku ich istnienia w strefach wydano 1545 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, nie licząc zezwoleń cofniętych z różnych powodów, a skumulowana wartość inwestycji wyniosła niemal 86 mld zł. Według stanu na koniec grudnia 2012 roku w strefach pracuje łącznie ponad 247 tysięcy ludzi (Informacja o realizacji... 2013).

Na początkowym etapie funkcjonowania SSE w Polsce każda strefa posiadała określoną lokalizację, gdzie na zwartym terenie przygotowanym do przyjęcia inwestycji oferowano przedsiębiorcom zwolnienie z podatku od dochodów osób prawnych. Najważniejszymi warunkami uzyskania zwolnienia było podjęcie inwestycji o wartości przekraczającej ustalony próg, ustalany indywidualnie dla każdej strefy przez podmiot zarządzający[42] oraz stworzenie i utrzymanie przez minimum dwa lata zadeklarowanej przy aplikowaniu do strefy liczby nowych miejsc pracy[43]. Strefy były tworzone w miastach, których sytuacja ekonomiczna wymagała natychmiastowego wsparcia ze strony państwa[44], w obliczu zagroże-

---

[42] Specjalne Strefy Ekonomiczne są spółkami akcyjnymi lub spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, w których, zgodnie z ustawą o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 r., Skarb Państwa lub samorząd województwa ma większościowe udziały.

[43] W praktyce dla każdej ze stref ustalano indywidualne warunki funkcjonowania. W SSE Euro-Park Mielec warunkiem uzyskania 10-letniego zwolnienia z podatku dochodowego było zainwestowanie co najmniej 10 mln ECU (Kozaczka 2010).

[44] Kozaczka (2010) uważa, że w wielu przypadkach władze lokalne nie były w stanie samodzielnie rozwiązać narastających problemów społecznych i gospodarczych, więc interwencja władz centralnych była absolutnie konieczna. Problem bezrobocia był szczególnie dotkliwy w tych miastach, w których znaczna część mieszkańców była zatrudniona w zakładach reprezentujących jedną gałąź przemysłu lub wręcz w jednym zakładzie.

nia lokalnej społeczności wysokim bezrobociem – w takich okolicznościach powstała m.in. Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec – a także w miastach, w których planowane zmiany i restrukturyzacja gospodarki mogły doprowadzić do wystąpienia podobnych problemów w nieodległej przyszłości.

Tworząc strefy w pełni świadomie wypaczano politykę konkurencyjności na wybranych obszarach państwa, aby pomóc doinwestować miasta lub regiony borykające się z problemami gospodarczymi lub społecznymi. W praktyce zatem stworzenie SSE w danym miejscu było przejawem pomocy państwa dla obszaru problemowego. Zgoda na faktyczne wystąpienie efektu substytucji, czyli zastąpienia istniejącego wcześniej miejsca pracy poza strefą miejscem powstałym w strefie, po upadku zakładu działającego poza nią, była świadomie ponoszonym kosztem założenia o niedyskryminowaniu kapitału polskiego – w strefach umożliwiono bowiem tworzenie zakładów produkcyjnych zarówno firmom z kapitałem zagranicznym, jak i firmom krajowym. Nie istniały żadne ograniczenia, które uniemożliwiałyby powstanie na obszarze strefy zakładu o identycznym profilu produkcji, jaki miał zakład istniejący wcześniej, zlokalizowany w pobliżu, co stwarzało przedsiębiorcom warunki nierównej konkurencji. Rezultatem przyjęcia takiego założenia jest wciąż obserwowane przenoszenie zakładów produkcyjnych spoza stref na teren objęty zwolnieniami podatkowymi[45]. Mimo tego wielkość nowych inwestycji realizowanych w SSE, w tym inwestycji kapitału zagranicznego, pozwala na wydanie zdecydowanie pozytywnej oceny idei stref jako narzędzia wspomagającego rozwój gospodarczy. Szczególnie duże korzyści strefy przyniosły w miastach stanowiących przemysłowe monokultury, jak Mielec, Stalowa Wola czy Tarnobrzeg (Kozaczka 2010). Szacuje się, że na koniec 2012 roku około 75,3% miejsc pracy w strefach stanowiły miejsca nowe (Informacja o realizacji... 2013).

Wraz z upływem czasu stopień rozproszenia obszarów zarządzanych przez Specjalne Strefy Ekonomiczne wzrastał. Poszczególne strefy zaczęły dzielić się na części, a nowe nieruchomości na potrzeby stref pozyskiwano nierzadko w znacznych odległościach od strefy macierzystej. Przykładowo SSE Starachowice pozyskała ponad 16 hektarów ziemi pod inwestycje w położonych na Śląsku Opolskim Tułowicach, w pobliżu autostrady; Tarnobrzeska SSE zarządza między innymi podstrefą o powierzchni ponad 410 hektarów w podwrocławskich Kobierzycach, gdzie spółka LG-Philips Displays zainwestowała ponad 500 milionów euro w zakład produkujący wyświetlacze ciekłokrystaliczne; SSE Euro-Park Mielec dysponuje łącznie trzydziestoma trzema lokalizacjami w trzech

[45] Przykładem zakładu, który w 2014 roku zlikwidował produkcję w dotychczasowej lokalizacji na terenie Lublina i przeniósł działalność do SSE na terenie Lublina, jest drukarnia „Introgaf". Jest jednak faktem, że po zmianie lokalizacji i rozbudowie zatrudnienie w firmie wzrosło o niemal 30% w ciągu zaledwie pół roku.

województwach, w tym w województwie lubelskim (m.in. w Lublinie) i w zachodniopomorskim (w Szczecinie).

Wśród przyczyn narastającego rozpraszania stref można wskazać między innymi wysokie koszty zakupu nieruchomości położonych w pobliżu istniejących stref, wynikające z szybko rosnącej atrakcyjności tych lokalizacji, oraz komplikacje prawne będące konsekwencją skomplikowanej struktury własnościowej niektórych nieruchomości[46]. Jednak najważniejszą przyczyną była rosnąca wraz z upływem czasu presja ze strony potencjalnych dużych inwestorów zagranicznych. Jako miejsce swojej przyszłej inwestycji rozważali oni wiele lokalizacji w Polsce i za granicą, zatem pozycja negocjacyjna polskich stref, stawiających ograniczenia co do wyboru lokalizacji, w praktyce oznaczała porażkę w rywalizacji o inwestora na rzecz konkurencji z zagranicy. Po kilku spektakularnych porażkach, o których była już mowa w tym rozdziale, uznano, że korzystniej jest nakłonić inwestora do wybudowania zakładu produkcyjnego gdziekolwiek w kraju, niekoniecznie w miejscu preferowanym przez założenia polityki rozwoju regionalnego, niż stracić go na rzecz zagranicznej konkurencji oferującej wyższy poziom elastyczności w zaspokajaniu oczekiwań inwestora.

To w pełni zdroworozsądkowe podejście poskutkowało nie tylko rosnącym rozproszeniem stref, funkcjonujących obecnie w kilkuset lokalizacjach w 146 miastach i 210 gminach miejsko-wiejskich i wiejskich (Informacja o realizacji... 2013), ale także zupełnym wypaczeniem idei pierwotnie przyświecającej tworzeniu stref. Dziś to nie inwestor pojawia się tam, gdzie może otrzymać zwolnienie podatkowe, lecz w lokalizacji wskazanej przez dużego inwestora tworzona jest nowa podstrefa po to, aby nie utracić go na rzecz zagranicy. W praktyce zatem obecna działalność stref nie jest przejawem pomocy państwa dla miast, obszarów czy regionów wymagających wsparcia, lecz sposobem na pozyskanie inwestycji zagranicznych w niemal dowolnej lokalizacji w kraju; wspomniana już podstrefa w Kobierzycach, położona w bezpośredniej bliskości jednego z najbogatszych i najprężniej rozwijających się polskich miast – Wrocławia – jest jednym z licznych dowodów na poparcie tej tezy. W konsekwencji państwo *de facto* utraciło najważniejsze narzędzie wsparcia obszarów peryferyjnych w pozyskiwaniu kapitału ekonomicznego.

Jednym z najsilniejszych złożonych czynników lokalizacji zakładu przemysłowego, stanowiącym sumę oddziaływań kilku czynników prostych, są tzw. korzyści aglomeracji, czyli skupienia wielu zakładów w jednym miejscu w przestrzeni. Miejscem tym jest z reguły duże skupisko ludności: miasto lub aglomeracja miejska. Przestrzenna bliskość pozwala na nawiązanie współpracy z inny-

[46] W SSE Starachowice w niektórych przypadkach jeden hektar ziemi był współwłasnością ponad 20 osób (źródło: wywiad z członkiem Zarządu SSE Starachowice, maj 2009 r.).

mi zakładami przemysłowymi i utrzymywanie jej kosztów na relatywnie niskim poziomie. Znaczna liczba ludności skupiona w jednym miejscu gwarantuje dostęp do lokalnego rynku zbytu oraz zasobu siły roboczej, w tym zarówno dużej liczby pracowników o niskich kwalifikacjach, jak i pracowników wykwalifikowanych, a istniejące w dużych miastach placówki naukowo-badawcze oraz uczelnie wyższe zapewniają stały dopływ kadr. Miasta są wyposażone w infrastrukturę techniczną, zatem koszty uruchomienia nowego zakładu przemysłowego są mniejsze niż w lokalizacji o znacznej odległości od miasta. Korzyści aglomeracji pozwalają na wytworzenie się sprzężenia zwrotnego: rozwój przemysłu w dużym ośrodku miejskim powoduje powstanie nowych miejsc pracy, co przyciąga potencjalnych pracowników. Wzrost liczby ludności generuje wzrost zapotrzebowania na produkty przemysłowe i usługi, co przekłada się na dalszy rozwój przemysłu.

Korzyści aglomeracji powodują, że nowi inwestorzy lokują swój kapitał ekonomiczny tam, gdzie kapitał już jest. Prężne, bogate, dobrze rozwinięte ośrodki rozwijają się jeszcze szybciej, a dystans pomiędzy nimi a obszarami i regionami peryferyjnymi, rozwijającymi się wolniej od obszarów rdzeniowych, stale narasta. W rezultacie dysproporcje w poziomie rozwoju regionalnego w kraju zwiększają się.

Istnieje jeszcze wiele innych narzędzi służących do przyciągania kapitału ekonomicznego. Niewielkie państwa, nieposiadające znacznych zasobów własnego kapitału ekonomicznego, środowiskowego czy ludzkiego, tworzą korzystne dla potencjalnych inwestorów systemy podatkowe. W tzw. rajach podatkowych wysokość opłat wnoszonych na rzecz skarbu państwa z tytułu działalności prowadzonej w dowolnym miejscu na świecie bywa na tyle niska, że wiele firm rozpoczyna lub przenosi tam swoją działalność, aby zredukować obciążenia podatkowe. Narzędzie to nie przybrało jednak do tej pory charakteru regionalnego – kapitał jest przyciągany do państwa, a nie do konkretnego regionu tegoż państwa. Warto zwrócić uwagę, że redukcja bądź likwidacja obciążeń podatkowych przez państwa wysoko rozwinięte na części ich terytorium jest przez nie postrzegana w kategoriach uzasadnionej potrzebami stymulanty rozwoju regionalnego, natomiast podobna w sensie formalnym działalność innych państw jest traktowana jako szkodliwe drenowanie bazy podatkowej państw, w których tworzony jest dobrobyt[47].

[47] W latach 90. XX wieku mianem rajów podatkowych określano 35 państw świata. Dowodem na to, jak istotna i uciążliwa dla państw, z których inwestorzy uciekają z kapitałem o wysokiej mobilności, okazuje się działalność rajów podatkowych, jest inicjatywa podjęta przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2000 roku. Korzystając z narzędzi nacisku politycznego i ekonomicznego, OECD zmusiła wszystkie państwa prowadzące praktyki podatkowe określone mianem szkodliwych, aby zaprzestały swojej działalności. Presja była na tyle silna, że do roku 2009 wszystkie państwa zaniechały swoich działań w takim stopniu, że zostały usunięte z listy prowadzonej przez

Zdania co do efektywności wpływu inwestycji z zewnątrz, w tym inwestycji zagranicznych, na rozwój regionów peryferyjnych są podzielone. Jak słusznie zauważa Domański (2008), silne wsparcie publiczne dla inwestora zagranicznego oznacza, że trwałość lokalizacji firmy jest obniżona. Przedsiębiorstwo, które poniosło mniejsze koszty stworzenia oddziału w danej lokalizacji łatwiej podejmie decyzję o relokacji niż firma, która włożyła znaczny wysiłek finansowy w realizację takiego zadania. Ta ostatnia może być skłonna dłużej czekać na zwrot z zainwestowanego kapitału, wobec groźby utraty znacznej jego części po przedwczesnej likwidacji firmy i przeniesieniu zakładu w nowe miejsce, niż firma, której działalność została dofinansowana ze środków publicznych[48]. Pomimo tych wątpliwości przyciąganie kapitału ekonomicznego z zewnątrz jest uważane za najważniejszy i najskuteczniejszy sposób wsparcia rozwojowego obszarów peryferyjnych.

3.2. *Kapitał środowiskowy*

Pod pojęciem kapitału środowiskowego rozumie się najczęściej zlokalizowane w określonej przestrzeni zasoby naturalne, które mogą zostać wykorzystane przez człowieka w procesach produkcyjnych. Od najdawniejszych czasów uważano, że dysponowanie zasobami środowiska jest gwarancją sukcesu ekonomicznego i dobrobytu. Już starożytni Fenicjanie w trzecim tysiącleciu przed naszą erą rozpowszechniali w całym basenie Morza Śródziemnego nie tylko wytwory ówczesnego rzemiosła, ale także np. kość słoniową, pośrednicząc w handlu między mieszkańcami Egiptu, Cypru, Krety, Kartaginy, Malty, Korsyki czy Hiszpanii. Wyprawy Krzysztofa Kolumba z przełomu XV i XVI wieku miały na celu dostarczenie ówczesnym władcom Hiszpanii złota i przypraw korzennych. Posiadanie tych dóbr i możliwość uzyskania zapłaty za nie dawało możliwość poprawy własnego statusu ekonomicznego.

OECD. Działalność państw-rajów podatkowych przynosiła oczywiste korzyści finansowe tym państwom, szkody polegające na drenażu bazy podatkowej ponosiły państwa bogate. Na liście państw uważanych przez OECD za raje podatkowe znajdowały się między innymi: Andora, Liechtenstein, Liberia, Monako, Wyspy Marshalla, Nauru i Vanuatu (List of..., dostęp 23.02.2014).

[48] Przykładem firmy, która dzięki otrzymaniu wsparcia ze środków publicznych nie utrzymała swojego zakładu w jednej lokalizacji jest amerykański Dell. W latach 90. XX wieku Dell wybudował fabrykę w irlandzkim Limerick. Kiedy wraz z szybkim rozwojem społecznym i gospodarczym Irlandii koszty siły roboczej drastycznie wzrosły, Dell zdecydował się na likwidację swojego zakładu i budowę nowego w Łodzi. Fabryka została uruchomiona w 2008 roku kosztem około 200 mln euro, przy wsparciu ze środków publicznych na poziomie 150 mln zł. Jednak już po upływie pół roku od uruchomienia fabryki rozpoczęto negocjacje z firmą Foxconn z Tajwanu, producentem sprzętu elektronicznego, a Dell zaczął szukać miejsca dla nowej fabryki w państwie o jeszcze tańszej sile roboczej. Rozmowy przedstawicieli Della z władzami miasta Łódź oraz z Foxconnem trwały przez kilka lat, a nad pracownikami zakładów Della stale wisi widmo zamknięcia ich zakładu pracy (por. Frąk 2014).

Także współcześnie próby zagwarantowania sobie dostępu do zasobów naturalnych lub ich deficyt są przyczyną wielu zjawisk politycznych i gospodarczych, o różnym ciężarze gatunkowym, skali przestrzennej oraz konsekwencjach. Skutki tych zjawisk są najbardziej wyraziste na arenie międzynarodowej. Wśród zdarzeń o takim właśnie charakterze w najnowszej historii Polski warto wskazać najpoważniejszą po zakończeniu działań wojennych zmianę jej terytorium, zresztą jedną z największych trwałych zmian terytorialnych w powojennej Europie do dzisiaj – w 1951 roku fragment Grzędy Sokalskiej z bogatymi złożami węglami kamiennego przejął Związek Radziecki, przekazując Polsce niemal zupełnie pozbawiony surowców obszar położony na wschód od Sanu w rejonie Ustrzyk Dolnych. Wymieniane obszary miały identyczne powierzchnie – ok. 480 km^2 – natomiast różniły się posiadanymi zasobami. Grzęda Sokalska leży na obszarze węglonośnym ciągnącym się od okolic Radzynia Podlaskiego i Parczewa, na terenie Lubelskiego Zagłębia Węglowego, po położone na terytorium Ukrainy Lwowsko-Wołyńskie Zagłębie Węglowe. Przekazany Polsce fragment obwodu drohobyckiego posiadał śladowe ilości ropy naftowej, złoża były niemal zupełnie wyeksploatowane. Wymiana nastąpiła na mocy umowy międzynarodowej sporządzonej pod dyktando ZSRR (Gawryszewski 2005).

Przedstawiona powyżej sytuacja stanowi zaledwie jeden z wielu przykładów działań widocznych na arenie międzynarodowej będących konsekwencją przestrzennego zróżnicowania wielkości zasobów kapitału środowiskowego. Działania te nierzadko przyjmują formę konfliktów o różnej intensywności i skali przestrzennej (por. Łukaszuk 2004; Kubiak 2009). Wśród konfliktów o powoli, stopniowo narastającej intensywności oraz potencjalnie dużym znaczeniu dla stosunków międzynarodowych warto wymienić między innymi trwający co najmniej od lat 70. XX wieku międzynarodowy spór na Morzu Południowochińskim, angażujący aż sześć okolicznych państw, o archipelag niewielkich i silnie rozproszonych Wysp Spratly[49] (Ziętek 2014). Zgodnie z Konwencją o prawie morza posiadacz wysp dysponuje prawem do eksploatacji wyłącznej strefy ekonomicznej, rozciągającej się na co najmniej 200 mil morskich wokół wysp (Konwencja... 1982) – pod dnem morza w rejonie wysp stwierdzono istnienie złóż ropy naftowej o zasobności porównywanej z zasobnością złóż Kuwejtu (por. Craig, Vaughan, Skinner 2003). Innym przykładem międzynarodowego konfliktu o dużej skali przestrzennej i znaczeniu może być trwający od początku XX

[49] Łączna liczba wysp, rozrzuconych na powierzchni około 250 tys. km^2, wynosi 100-600, zależnie od przyjętej definicji wyspy. Ich sumaryczna powierzchnia to zaledwie około 5 km^2. Spór, momentami przechodzący w fazę kryzysu, toczy się pomiędzy Chinami, Wietnamem, Tajwanem, Filipinami, Malezją i Brunei (por. także Cziomer, Zyblikiewicz 2006).

wieku[50] międzynarodowy spór o Arktykę – jeden z ostatnich obszarów na Ziemi, których międzynarodowy status prawny nie został jednoznacznie uregulowany. Roszczenia do terytorium Arktyki wynikają z zapisów art. 76 pkt 6 Konwencji o prawie morza, przewidującej możliwość objęcia ekonomiczną jurysdykcją przez państwo przybrzeżne obszaru sięgającego nawet ponad 350 mil morskich od linii brzegowej[51] (Konwencja... 1982). Chociaż rywalizacja w Arktyce ma charakter głównie polityczny[52], to wszystkie zainteresowane strony głośno i powszechnie deklarują, że spór toczy się o złoża znajdujące się pod dnem Oceanu Arktycznego (Janicki 2013).

Konflikty o zasoby przyjmują nierzadko charakter działań wojennych. Jednym z najgłośniejszych przykładów takich konfliktów była pierwsza wojna w Zatoce Perskiej, której oficjalnym celem było wyzwolenie Kuwejtu zaatakowanego przez Irak w 1990 roku. *De facto* wojna ta była jednak obroną światowego rynku energetycznego przed potencjalnie bardzo głębokim kryzysem spowodowanym tąpnięciem na rynku ropy naftowej. Kryzysy takie wystąpiły po konfliktach na Bliskim Wschodzie w 1973 i 1980 roku[53].

Wszystkie przedstawione powyżej przykłady stanowią tylko drobny wycinek szerokiego spektrum zdarzeń, których główną lub jedną z głównych przyczyn jest chęć zapewnienia sobie dostępu do zasobów surowcowych. Stanowią one empiryczne dowody istotności kapitału środowiskowego jako elementu stanowiącego o poziomie rozwoju gospodarczego państw lub ich regionów – gdyby dostępność tych zasobów nie była istotna, nie toczono by o nie sporów.

Kapitał środowiskowy może mieć charakter realny lub potencjalny. Część zasobów jest bowiem dostępna i możliwa do eksploatacji już dziś, część natomiast stanowi zasób, którego eksploatacja będzie możliwa dopiero po spełnieniu określonych warunków – wtedy zasób potencjalny staje się zasobem realnym. W ujęciu geologicznym najczęściej mówi się o zasobach bilansowych, czyli w pełni udokumentowanych, w przypadku których jakość złóż i głębokość ich zalegania odpowiada obecnym standardom oraz o zasobach perspektywicznych,

---

[50] W 1909 roku, zatem w roku pierwszego względnie dobrze udokumentowanego zdobycia bieguna północnego, roszczenia do Arktyki i do bieguna północnego zgłosiła Kanada.

[51] Ten szczególny przypadek, opisany w art. 76 pkt. 6 Konwencji o prawie morza, przewiduje, że ograniczenie do 350 mil morskich [...] nie ma zastosowania do podmorskich wzniesień, które są naturalnymi składnikami obrzeża kontynentalnego, takich jak jego płaskowyże, progi, wierzchołki, ławice i odnogi (Konwencja... 1982).

[52] Jak wynika z porównania mapy przedstawiającej zasięg wyłącznych stref ekonomicznych państw arktycznych z mapą prawdopodobieństwa występowania ropy w Arktyce, wykonaną przez U.S. Geological Survey w 2008 roku, podmorskie obszary roponośne już teraz są własnością któregoś z zainteresowanych państw. Centralna część Arktyki, o którą toczy się spór, jest niemal zupełnie pozbawiona ropy (Janicki 2013).

[53] W 1973 roku zaczęła się wojna Izraela z koalicją Egiptu i Syrii. Zapoczątkowała ona gwałtowny wzrost cen ropy naftowej na światowych rynkach – w ciągu roku ceny ropy wzrosły o około 500%. Kolejny, mniejszy wzrost był skutkiem wojny Iraku z Iranem, trwającej w latach 1980-89.

czyli prawdopodobnie możliwych do wydobycia w niesprecyzowanej przyszłości. Inne stosowane podziały wyróżniają: zasoby bilansowe i pozabilansowe (z uwagi na znaczenie gospodarcze), dostępne i niedostępne (z uwagi na możliwości dotarcia do zasobów), a także przemysłowe, prognostyczne i teoretyczne (z uwagi na stopień rozpoznania geologicznego) (Craig, Vaughan, Skinner 2003). Zaproponowany w niniejszej pracy podział zasobów na realne i potencjalne przyjmuje za kryterium połączenie technicznej i ekonomicznej możliwości podjęcia eksploatacji danego zasobu, niekoniecznie będącego surowcem mineralnym, w danej chwili. Warunkiem zmiany kwalifikacji zasobu jest zazwyczaj dokonanie się postępu technologicznego. Może on na przykład umożliwić dotarcie do zasobów położonych na większych głębokościach bądź pod dnem oceanu[54], może lepiej niż dotychczas zwizualizować zasoby wstępnie rozpoznane i potwierdzić możliwość podjęcia ich eksploatacji[55], może wreszcie pozwolić na podjęcie eksploatacji dotychczas niedostępnych złóż dzięki wdrożeniu nowych technologii eksploatacji zasobów[56].

Także zmiany sytuacji w światowej gospodarce mogą stanowić katalizator przejścia zasobu z kategorii potencjalnych do realnych. Wzrost popytu na określony surowiec lub spadek wydajności dotychczas eksploatowanych złóż tego surowca, przekładający się na zmniejszenie jego podaży na rynku, w gospodarce rynkowej powodują wzrost jego ceny. Przy korzystnych prognozach utrzymania się tendencji wzrostowej cen producenci mogą być skłonni podjąć eksploatację mniej zasobnych złóż bądź złóż rezerwowych.

Przez analogię, zarówno czynniki natury technologicznej, geologicznej, jak i ekonomicznej mogą doprowadzić do odwrotnej zmiany zaszeregowania określonych złóż – z kategorii realnych do potencjalnych. Wykorzystanie produkcji ubocznej innych złóż, wzrost wskaźnika odzysku i powtórnej przeróbki surowców, zastępowanie surowca innym czy też odzysk surowca podczas wykorzystywania innego surowca to najważniejsze przyczyny takiej właśnie zmiany[57].

---

[54] Budowane w drugiej dekadzie XXI wieku tzw. platformy półzanurzalne są w stanie podjąć eksploatację ropy naftowej w miejscu, gdzie głębokość oceanu przekracza 3600 metrów, natomiast w początkach podmorskiej eksploatacji ropy możliwości techniczne pozwalały na dotarcie do złóż położonych na głębokościach zaledwie kilkudziesięciu metrów (Subsea... 2014).

[55] Wprowadzenie do badań geologicznych trójwymiarowych wizualizacji komputerowych pozwoliło na stwierdzenie występowania nadających się do eksploatacji zasobów w miejscach, które wcześniej wykluczano jako niewystarczająco atrakcyjne.

[56] Przykładem może służyć biotechnologia, np. wprowadzenie do złoża rudy miedzi szczepów miedziożernych bakterii, dzięki czemu można podjąć eksploatację z większych głębokości.

[57] Przykładów stopniowego przesuwania zasobów do kategorii potencjalnych, odzwierciedlających zasygnalizowane powyżej przyczyny jest wiele. Produktem ubocznym eksploatacji rud miedzi jest srebro, co zwiększa podaż srebra na rynku i zmniejsza rentowność kopalń srebra; w państwach wysoko rozwiniętych rośnie odsetek produkcji stali ze złomu, zmniejszając zapotrzebowanie na rudy żelaza; od kiedy na skalę przemysłową produkuje się kauczuk syntetyczny, ekonomiczne uzasadnienie dla produkcji kauczuku naturalnego spadło; od schyłku lat 80. XX wieku coraz powszechniej sto-

Wielkość kapitału środowiskowego danego miejsca może ulec zmianie wraz z odkryciem nowych złóż surowców mineralnych lub opracowaniem technologii wykorzystania dla potrzeb człowieka surowców, które we wcześniejszych okresach nie były uważane za przydatne, niezależnie od faktu ich występowania na danym obszarze. Do tej grupy należy między innymi gaz ziemny uwięziony w skałach łupkowych. W ostatniej dekadzie XX wieku w USA rozpoczęto jego eksploatację na skalę przemysłową, dzięki czemu w 2006 roku wydobycie gazu z łupków stanowiło już 42% całkowitego wydobycia gazu w Stanach Zjednoczonych. Dzięki zasobom gazu zawartego w łupkach USA stały się niezależne od importu gazu ziemnego (Harasimiuk 2011).

W przewidywalnej przyszłości starania państw o zwiększenie zasobów kapitału środowiskowego będą trwały. Nie ma przesłanek wskazujących na to, aby szacowany przez Bank Światowy na poziomie 29% udział tego kapitału w tworzeniu światowego dobrobytu miał ulec istotnemu zmniejszeniu (African Development Bank 1998). Surowce będą stale wykorzystywane, chociaż ich rola i znaczenie będą wciąż się zmieniały, co miało miejsce już w przeszłości. Z jednej strony można spodziewać się spadku znaczenia tych zasobów kapitału środowiskowego, których przydatność spada w związku z postępem technologicznym, z drugiej natomiast wzrostu znaczenia tych, które zaspokajają potrzeby zmieniającego się rynku.

Warto jednak podkreślić, że dostępność zasobów kapitału środowiskowego nie jest warunkiem koniecznym rozwoju gospodarczego i dobrobytu tak długo, jak długo potrzebne zasoby można sprowadzić z innych państw lub je zastąpić. Klasyczni ekonomiści zauważali w swoich pracach, że nie tylko w skali regionalnej, ale także w skali ogólnoświatowej fizyczna ograniczoność i skończoność wielkości zasobów, w statycznej koncepcji zasobów mineralnych[58] stanowiąca kluczową barierę rozwojową, nie przekreśla możliwości dalszego wzrostu gospodarczego ze względu na istnienie ciągłego postępu cywilizacyjnego i technologicznego (Ricardo 1957; Mill 1965–66). Przemiany prowadzą do rezygnacji z dotychczas wykorzystywanych surowców na rzecz innych, spełniających te same funkcje – jest to tzw. efekt substytucji surowców[59]. Ponadto, eksploatacja

suje się techniki odsiarczania spalin podczas spalania w elektrowniach i innych zakładach ropy naftowej, gazu ziemnego oraz węgla – siarka jest tu produktem ubocznym wytwarzania energii, dzięki czemu jest znacznie tańsza niż siarka pozyskiwana w kopalniach, co stało się kluczową przyczyną zamknięcia większości kopalń siarki na świecie.

[58] Koncepcja statyczna zasobów mineralnych zakłada, że złoża każdego z eksploatowanych surowców mineralnych muszą ulec wyczerpaniu, ponieważ wielkość zasobów jest ograniczona. Wydobycie każdej kolejnej tony surowca przybliża zatem w czasie chwilę, kiedy zasoby ulegną wyczerpaniu.

[59] Przykładowo w hutnictwie żelaza przez wieki powszechnie wykorzystywano drewno, co doprowadziło do pozbawienia znacznych obszarów np. północno-wschodniej części Stanów Zjednoczonych pokrywy leśnej. Zmiana źródła energii polegająca na zastąpieniu węgla drzewnego koksem doprowadziła do tego, że rola drewna w światowej strukturze energetycznej zaczęła szybko spa-

nieodnawialnych surowców mineralnych, nawet w obliczu ciągłego wzrostu wielkości wydobycia, nie musi prowadzić do zmniejszania wielkości zasobów, gdyż ciągle odkrywane są nowe złoża. Jest to odzwierciedlane w tzw. dynamicznej koncepcji zasobów mineralnych, która zakłada, że *[...] zasoby nie mają skończonej wielkości i są raczej „funkcją" ludzkiej wiedzy* (Fierla 2005, s. 57). W swojej głośnej książce *The ultimate resource* (1981) Simon dowodzi, w duchu wolnorynkowej ekonomii, że miarą zmian ilości surowca na rynku jest zmiana jego realnej ceny. Ponieważ realne ceny np. ropy naftowej spadają, to jej dostępność rośnie[60]. W wydanej w 1996 roku zaktualizowanej wersji tej samej książki Simon pisze:

> *Our supplies of natural resources are not finite in any economic sense. Nor does past experience give reason to expect natural resources to become scarce. Rather, if history is any guide, natural resources will progressively become less costly, hence less scarce, and will constitute a smaller proportion of our expenses in future years*[61] (Simon 1996, s. 6).

Tak więc posiadanie w dyspozycji określonych zasobów kapitału środowiskowego lub jego brak może, ale nie musi, skutkować odpowiednio wysokim lub niskim poziomem życia mieszkańców i poziomem rozwoju gospodarczego danego obszaru. Istnienie czytelnego powiązania pomiędzy tymi zmiennymi jest widoczne w przypadku np. Norwegii, gdzie odkrycie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego na szelfie mórz Północnego i Norweskiego w latach 60. i 70. XX wieku poskutkowało bardzo szybkim wzrostem zamożności mieszkańców. W pierwszej dekadzie XXI wieku sprzedaż tych dwóch surowców stanowiła około 55% wartości eksportu Norwegii (World Trade... 2010; zob. także Glomsrřd, Aslaksen 2009). Wcześniej był to kraj rolniczy ze znacznym udziałem rybołówstwa w tworzeniu dochodu narodowego, dziś Norwegia należy do najbogatszych państw na świecie. Istotnym uzupełnieniem dla wysokiego poziomu średniej zamożności w kraju jest informacja o wielkości wewnętrznego zróżnicowania tej zamożności w kraju. Jedną z najczęściej stosowanych miar tego zróżnicowania jest współczynnik Giniego[62], który w Norwegii wynosi 24,7 i należy do najniższych na

dać, a kolejne huty żelaza powstawały nie w pobliżu dużych kompleksów leśnych, lecz w pobliżu zagłębi węglowych (w XIX wieku do wyprodukowania jednej tony żelaza zużywano 5 ton węgla i 1,25-2,5 tony rudy żelaza) (Wieloński 2005).

[60] Simon odnosił cenę ropy naftowej do średnich zarobków w Stanach Zjednoczonych. Wykazał, że moc nabywcza mieszkańców USA, w relacji do ropy naftowej, wzrosła ok. czterokrotnie w okresie pomiędzy 1890 a 1990 rokiem.

[61] Zasoby surowców mineralnych nie są skończone w sensie ekonomicznym. Doświadczenia z przeszłości także nie dają powodów, aby oczekiwać, że zasoby te ulegną wyczerpaniu. Raczej, jeśli możemy wyciągać wnioski z przeszłości, zasoby naturalne będą stopniowo stawały się coraz tańsze, a zatem łatwiej osiągalne, i w przyszłości będą stanowić coraz mniejszą część naszych wydatków (tłum. W.J.).

[62] Współczynnik (indeks) Giniego, zwany także wskaźnikiem nierówności społecznej, jest miarą rozkładu dochodów w danym społeczeństwie. Przyjmuje wartości z przedziału <0;1>. Wartość '0' oznacza

świecie – co oznacza względnie równy dostęp do dóbr, którymi dysponuje państwo dla jego mieszkańców (Malinowski 2013).

Przykładów państw, w których występowanie bogatych złóż surowców mineralnych nie skutkuje wysokim poziomem zamożności mieszkańców jest bardzo wiele. W pierwszej dekadzie XXI wieku około 51% wartości eksportu Rosji stanowił eksport ropy naftowej i gazu ziemnego (World Trade... 2010). Sposób dystrybucji wewnętrznej petrodolarów jest jednak daleki od socjalnego modelu znanego z Norwegii, co skutkuje znacznym rozwarstwieniem społecznym – współczynnik Giniego w 2011 roku wynosił około 0,42 (CIA 2014). Istnieje także wiele innych państw bogatych w wartościowe surowce mineralne, których gospodarki są w jeszcze większym stopniu uzależnione od eksportu posiadanych dóbr, natomiast poziom życia większości ich mieszkańców pozostaje niski[63]. Przypadkiem skrajnym jest Demokratyczna Republika Konga – państwo dysponujące najbogatszymi na kontynencie afrykańskim złożami wielu surowców[64], a jednocześnie od lat znajdujące się na ostatnich miejscach na wszelkich listach rankingowych szeregujących państwa pod względem poziomu życia ich mieszkańców (por. np. International... 2014).

Relacja poziomu rozwoju gospodarczego kraju i jego zasobności w kapitał środowiskowy przyjmuje niekiedy charakter odwrotny od oczekiwanego – im większe są zasoby surowcowe, tym niższy jest poziom rozwoju kraju. W wariancie umiarkowanym relacja ta jest określana mianem choroby holenderskiej. Nazwa pochodzi od sytuacji, jaka wystąpiła w gospodarce Holandii po odkryciu tam znacznych zasobów gazu ziemnego w latach 60. i 70. XX wieku. Mianem tym określa się sytuację, kiedy gospodarka przeżywa regres spowodowany koncentracją wszystkich wysiłków na wydobyciu i eksporcie jednego surowca, podczas gdy pozostałe jej sektory podupadają. Dominująca branża wysysa z gospodarki wszystkie zasoby produkcyjne, gdyż efektywność inwestycji kapitałowej w niej

absolutną równość dochodów wszystkich mieszkańców, wartość '1' oznacza skupienie całości dochodów danej społeczności w rękach jednej osoby. W rzeczywistości wartości współczynnika Giniego wahają się od około 0,23 w państwach o niskiej polaryzacji płac i wysokim poziomie redystrybucji dochodów przez państwo (są to głównie państwa skandynawskie, także niektóre państwa Europy Środkowej i Zachodniej) do około 0,70 w państwach, gdzie gospodarki opierają się w znacznym stopniu na eksporcie bogactw naturalnych eksploatowanych w kopalniach pozostających własnością wąskiej grupy bardzo zamożnych ludzi (są to głównie państwa Afryki Południowej) (por. także Wójcik-Żołądek 2013).

[63] Są to między innymi Algieria, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kuwejt, Arabia Saudyjska, Iran, Azerbejdżan, Wenezuela, Gabon czy Oman (wszystkie uzależnione od eksportu ropy naftowej lub gazu ziemnego w ponad 80%), a także Gwinea (eksportująca boksyty), Zambia (miedź), Mauretania (żelazo), czy Niger (uran).

[64] W DR Konga wydobywa się między innymi diamenty, miedź, kobalt i koltan. W produkcji dwóch ostatnich surowców DR Konga jest światowym liderem. Szacunki łącznej wartości zidentyfikowanych zasobów mineralnych tego państwa podają wartość zbliżoną do sumy wartości rocznego Produktu Krajowego Brutto Stanów Zjednoczonych i Europy (Morgan 2009).

właśnie jest najwyższa. Ponadto szybka aprecjacja waluty państwa–eksportera, następująca w rezultacie rosnącego popytu na jego najważniejszy towar eksportowy, poważnie utrudnia lub wręcz uniemożliwia eksport innych towarów, gdyż stają się one niekonkurencyjne na światowych rynkach (Stiglitz 2004).

W wariancie skrajnym regres gospodarczy przyjmuje postać określaną mianem klątwy surowcowej, zwanej także klątwą zasobów naturalnych oraz paradoksem bogactwa. Znaczne bogactwo surowców prowadzi do sytuacji, w której znikają ekonomiczne bodźce do rozwijania jakiejkolwiek innej działalności gospodarczej poza tą, która szybko przynosi łatwe dochody, ustaje też naturalna, wewnętrzna presja na poszukiwanie nowych rozwiązań i ścieżek rozwoju[65]. W rezultacie państwo w pełni uzależnia się od eksportu swojego najważniejszego surowca, co czyni je podatnym na wahania cen tego surowca na światowych rynkach. Może to prowadzić do całkowitego upadku gospodarczego państwa w sytuacji, kiedy popyt na określony surowiec znacząco spadnie, względnie kiedy kapitał spekulacyjny doprowadzi do zawirowań na rynkach surowcowych.

Niejednoznaczna rola kapitału środowiskowego w stymulowaniu rozwoju państw i regionów jest dobrze odzwierciedlana przez dychotomię koncepcji teoretycznych odnoszących się do relacji człowiek–środowisko. Determinizm geograficzny głosi, że sytuacja społeczna, gospodarcza i polityczna człowieka na danym obszarze wynika wprost ze stanu środowiska przyrodniczego, nihilizm zaprzecza istnieniu tej relacji. Norwegia i Demokratyczna Republika Konga są przykładami dobitnie ilustrującymi, że każda z tych koncepcji sprawdza się w określonych sytuacjach, a w innych nie. Pomimo tego, państwa dążą do uzyskania kontroli nad jak największymi zasobami kapitału środowiskowego, aby mieć możliwość dokonania wyboru co do tego, jak i kiedy zadysponują tymi zasobami – posiadanie określonych zasobów nie implikuje przecież konieczności podjęcia ich natychmiastowej eksploatacji.

W skali regionalnej, przez analogię, znacząca wielkość zasobów kapitału środowiskowego na obszarach peryferyjnych może, ale nie musi, wpływać na poprawę ich sytuacji społeczno-gospodarczej i poziom rozwoju, w relacji do obszarów rdzeniowych. Skuteczne działania na rzecz gospodarczego wykorzystania tych zasobów mogą doprowadzić do zmniejszenia luki rozwojowej – z czasem zatem region peryferyjny przestaje nosić cechy peryferyjności. Natomiast działa-

[65] Dość trafnie i obrazowo sytuację tę opisał Suworow (2007), były oficer radzieckiego wywiadu: To właśnie ta zadziwiająca bierność odróżnia Rosjan od narodów Zachodu. Po rozpadzie Związku Sowieckiego los rzucił mnie do Szwajcarii i dowiedziałem się wtedy, że ten mlekiem i miodem płynący kraj importuje wszystko, łącznie z... piaskiem. Szwajcarzy nie mają nawet piasku i muszą go sprowadzać zza granicy. Nie mają w ogóle żadnych surowców i właśnie dlatego muszą używać głów do myślenia. Musieli przez wieki nauczyć się zużywania minimum surowców i energii, a wkładania we wszystko maksimum umiejętności i rozumu. Tego ich nauczyła dawna bieda – którą dziś przekuli w oszałamiające bogactwo.

nia nieprzemyślane lub brak działań mogą skutkować dalszym zastojem gospodarczym i pogłębianiem się przestrzennych dysproporcji rozwojowych.

Przykładem obszaru, w którym szanse na rozwój gospodarczy stworzone przez obecność zasobów kapitału środowiskowego skutecznie wykorzystano jest Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy (LGOM). Eksploatacja bogatych złóż miedzi, odkrytych w latach 50. XX wieku, doprowadziła do tego, że miasto Polkowice – siedziba koncernu KGHM – od lat znajduje się na pierwszym miejscu listy najbogatszych miast Polski, wyprzedzając w zestawieniu nawet Warszawę. Podobnie eksploatacja węgla brunatnego w okolicach Bełchatowa, rozpoczęta w 1980 roku, od ponad dekady pozwala gminie wiejskiej Kleszczów znajdować się na szczycie listy najbogatszych gmin w Polsce – w 2013 roku wskaźnik zamożności jej mieszkańców 3,5–krotnie przekraczał wskaźnik dla drugiej najbogatszej gminy w kraju (Swianiewicz 2014). Oba te obszary przed rozpoczęciem eksploatacji miedzi i węgla brunatnego nie wyróżniały się na tle innych w kraju, można więc mówić o dobrze wykorzystanych szansach stworzonych przez obecność bogatych zasobów kapitału środowiskowego.

Z kolei przykładem obszaru, gdzie teoretyczne możliwości stwarzane przez obecność tego kapitału są wykorzystywane w minimalnym zakresie jest województwo lubelskie. Na terenie Lubelskiego Zagłębia Węglowego o powierzchni sięgającej 9100 km^2 istnieje zaledwie jedna, uruchomiona w 1982 roku kopalnia – Bogdanka. Eksploatuje ona węgiel w trzech szybach, które łącznie zagospodarowują złoże o powierzchni zaledwie 77 km^2, co stanowi tylko 0,8% powierzchni LZW (Malon, Tymiński 2015). Pozostałą część stanowią zasoby niezbyt dobrze rozpoznane, ale od dawna nadające się do eksploatacji. Nie przynoszą one jednak regionowi żadnych korzyści ekonomicznych. Dopiero w drugiej dekadzie XXI wieku zasobami tymi zainteresował się kapitał zagraniczny – australijska firma Prairie Downs planuje wybudowanie nowej kopalni węgla kamiennego w rejonie Chełma. Będzie to pierwsza w Polsce od ponad 30 lat kopalnia wybudowana od podstaw, od czasu uruchomienia kopalni Bogdanka (Skomra 2014). Dodatkowe szanse stwarza Lubelszczyźnie gaz zawarty w seriach łupków, jednak zasobność potencjalnych złóż oraz możliwości podjęcia eksploatacji są wciąż jeszcze na etapie weryfikacji (Harasimiuk 2011).

Powyższe przykłady sygnalizują, że także w skali regionalnej samo występowanie zasobów kapitału środowiskowego nie daje gwarancji sukcesu ekonomicznego regionu, trzeba mieć wolę i umiejętność ich wykorzystania. To, czy, kiedy i w jakim zakresie złoża węgla kamiennego oraz gazu z łupków staną się kołami zamachowymi gospodarki regionu lubelskiego i pozwolą na zmniejszenie dystansu rozwojowego pomiędzy nim a obszarami rdzeniowymi w kraju, powtarzając sukces LGOM czy Bełchatowa, pozostaje na razie niewiadomą. Trzeba natomiast zauważyć, że istnieje wiele regionów, w których zasoby kapitału środowiskowego

są na tyle niewielkie, że nie sposób upatrywać w nich recepty na sukces gospodarczy. Potrzebują one innych stymulant rozwoju, na przykład kapitału ludzkiego.

3.3. Kapitał społeczny i kapitał ludzki

Kapitał społeczny i kapitał ludzki to terminy znaczeniowo i funkcjonalnie powiązane ze sobą. Za twórcę teorii kapitału społecznego uważa się Bourdieu (1986), chociaż istotny wkład w rozważania na temat wpływu kapitału społecznego na rozwój gospodarczy mieli także Coleman (1988) i Putnam (1995). Bourdieu wyróżnił trzy rodzaje kapitałów: ekonomiczny, kulturowy oraz społeczny. Pod tym ostatnim terminem rozumiał sumę zasobów dostępnych dla jednostki lub grupy dzięki istnieniu systemu powiązań zachodzących w grupie ludzkiej funkcjonującej w określonej przestrzeni. Grupę tę mogą stanowić mieszkańcy danego państwa, regionu, a nawet miejscowości, członkowie grupy społecznej lub zawodowej, a nawet np. pracownicy jednej firmy. Powiązania międzyludzkie mogą mieć charakter norm społecznych, relacji międzyludzkich, przyzwyczajeń, zachowań typowych dla określonych sytuacji itp. – całokształt tych cech społeczeństwa wpływa na jego potencjał rozwojowy. Kapitał społeczny w znacznym stopniu decyduje zatem o kierunkach i tempie zmian zachodzących w danej społeczności, a określone jej cechy mogą ułatwiać rozwój społeczny i gospodarczy lub go hamować. Przez rozwój rozumie się tutaj przemiany społeczne i gospodarcze zmierzające do poprawy poziomu i jakości życia jednostek, rozumiane w duchu oświeceniowego liberalizmu – te właśnie idee, z indywidualizmem, wolnością i godnością jednostki, równością obywateli wobec prawa, powszechną edukacją i wolnym rynkiem stworzyły fundamenty koncepcyjne nowożytnej Europy, w opozycji do monarchiczno-klerykalnej koncepcji państwa[66] (Jeliński 2003).

W powyższym rozumieniu jakość kapitału społecznego ma wpływ na dobrobyt na poziomie całej społeczności, w mniejszym stopniu na poziomie poszczególnych jednostek (Miszczuk 2013a), chociaż, jak zauważają Górny i Stola (2001), w literaturze ujęcie to nie jest w pełni konsekwentnie stosowane. Kapitał spo-

---

[66] Idee oświeceniowego liberalizmu w wielu miejscach na świecie nie są akceptowane, kierunki pożądanych zmian społecznych i gospodarczych są tam zatem inaczej nakreślane. Przykładowo w silnie przywiązanych do tradycji społecznościach plemiennych zamieszkujących np. Somalię, Afganistan czy Mali rolą społeczną kobiety jest służyć mężowi. Zdobywanie przez kobietę wykształcenia jest powszechnie uważane za niebezpieczną fanaberię, a rozwój w rozumieniu europejskim bywa uważany za zagrożenie dla tradycji oraz dla spójności społecznej. W niniejszej pracy przyjęto, że pod pojęciem rozwoju rozumie się przemiany zgodne z filozoficzno-politycznymi założeniami, na których zbudowano współczesną Europę, niezależnie od istniejących w różnych miejscach świata przekonań kwestionujących wartość tych poglądów.

łeczny bywa czasem interpretowany albo jako kapitał przynależny jednostce, albo przynależny grupie; w tym drugim przypadku określenie go i przypisanie jednostce jest niemożliwe. W niniejszej pracy kapitał społeczny będzie rozumiany jako zasób przynależny grupie.

Termin „kapitał ludzki" odnosi się nie do społeczności, lecz do jednostki. Oznacza on przydatność jednostki do tworzenia dobrobytu własnego, a pośrednio także dobrobytu całej społeczności. Przydatność ta jest pochodną wykształcenia, doświadczenia zawodowego, umiejętności, motywacji, etosu pracy i innych cech jednostki, które współdecydują o tym, jaki jest jej wkład w rozwój obszaru, który zamieszkuje. Suma wartości kapitału ludzkiego jednostek stanowi o wartości kapitału ludzkiego państwa, regionu czy miasta. Dokonując pewnego uproszczenia można powiedzieć, że kapitał ludzki to zasoby siły roboczej w ujęciu ilościowym – liczba osób zdolnych do pracy – oraz jakościowym – ich potencjał (por. także rozdział 2.1).

Kapitał społeczny stanowi środowisko, w którym kapitał ludzki poszczególnych członków określonej społeczności może być wykorzystywany lepiej lub gorzej. Sposób wykorzystania kapitału ludzkiego zależy także od sytuacji wewnętrznej w kraju bądź regionie oraz uwarunkowań zewnętrznych. Przykładowo wysoki poziom bezrobocia może powodować, że znaczna część kapitału ludzkiego nie jest efektywnie wykorzystywana; problemy gospodarcze mogą wywołać wystąpienie wysokiego odpływu migracyjnego ludności i utratę części kapitału ludzkiego. Kapitał społeczny grupy oraz kapitał ludzki jednostek uzupełniają się zatem w tworzeniu dobrobytu miejsca ich zamieszkania.

Kapitał ludzki oraz kapitał społeczny są coraz powszechniej uważane za kluczowe czynniki wzrostu gospodarczego i rozwoju regionalnego, zarówno na gruncie teorii rozwoju regionalnego, jak i wśród praktyków (por. np. Temple 2001; Oxley, Le, Gibson 2008; Stypułkowski 2010; Herbst 2012). Wśród celów polityki regionalnej, zmierzającej do wyrównania regionalnych różnic rozwojowych poprzez przyspieszenie rozwoju regionów peryferyjnych Dziemianowicz, Szlachta i Zaleski (2006) na pierwszym miejscu wymieniają właśnie poprawę jakości kapitału ludzkiego. Zaraz za nim znajduje się budowanie społeczeństwa informacyjnego, co w znacznej mierze dotyczy także inwestycji w kapitał ludzki, a wspieranie rozwoju gospodarki poprzez ułatwienie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz inwestowanie w infrastrukturę transportową zajmują dopiero dwa kolejne miejsca. Herbst (2007) twierdzi, że związek pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a kapitałem ludzkim jest szczególnie wyraźnie widoczny w analizach właśnie na szczeblu regionalnym. Z kolei w raporcie przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego receptą na rozwój obszarów najsłabiej rozwiniętych, zaliczonych do peryferii wschodniej i południowo-wschodniej Polski, jest przede wszystkim *podnoszenie potencjału kapitału ludz-*

kiego poprzez zwiększanie jakości kształcenia (Identyfikacja... 2009, s. 86; por. także Kawałko 2011a). Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie dokumenty i akty prawne, kształtujące politykę regionalną, zawierają komponent wskazujący na rolę kapitału ludzkiego. Grosse (2007) wskazuje na ustawę z 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz ona ustawę o Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006, a także ich pochodne, tzw. kontrakty wojewódzkie, które rolę kapitału ludzkiego marginalizują lub zupełnie pomijają.

Posiadany kapitał ludzki należy stale rozwijać. Szacuje się, że szybki rozwój technologiczny powoduje, że nawet do 80% technologii uważanej dziś za nowoczesną staje się przestarzała w ciągu zaledwie dziesięciu lat (McDonald, Temple, Kippen 2005). Relacja czasu kształcenia do czasu aktywności zawodowej przeciętnego pracownika w państwach wysoko rozwiniętych pozwala stwierdzić, że około 80% siły roboczej to osoby, które zdobyły kwalifikacje zawodowe ponad dziesięć lat temu. Oznacza to, że dla zachowania konkurencyjności gospodarki trzeba bezustannie dokształcać swoją siłę roboczą. Tylko w ten sposób można zmniejszyć ryzyko ucieczki kapitału ekonomicznego, w poszukiwaniu oszczędności, do szybko rozwijających się państw posiadających znaczne zasoby taniej i coraz lepiej wykształconej siły roboczej. McDonald, Temple i Kippen (2005) postulują także, aby wzmocnić atrakcyjność własnych rynków pracy, sprowadzając z zagranicy wykształconych imigrantów. Błaszczuk i Zuba (2010) wskazują natomiast, że niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego jest pułapką, z której trudno wyjść. Obszary ubogie pozostają i będą wciąż pozostawać ubogimi z tych samych powodów, które spowodowały, że są one dziś słabo rozwinięte – wśród powodów wymieniają między innymi niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego. Innymi wymienionymi czynnikami są małe zasoby kapitałowe oraz przewaga kapitału fizycznego zaangażowanego w działalność niewymagającą wysokiego poziomu wiedzy.

Także w analizach demograficznych z coraz większym naciskiem podkreśla się rolę kapitału ludzkiego, chociaż najczęściej nie jest ona werbalizowana *sensu stricto*, lecz wyrażana w kategoriach właściwej struktury wieku i płci danej społeczności. Obserwowane we wszystkich państwach wysoko rozwiniętych szybkie starzenie się społeczeństw oraz dotyczący już niemal połowy światowej populacji problem spadku dzietności poniżej poziomu prostej zastępowalności pokoleń w horyzoncie czasowym kilku dekad mogą doprowadzić do zmniejszenia potencjału siły roboczej i zachwiania obecnych struktur ekonomicznych tych państw (Golini 2000). Demografowie, którzy od czasów Malthusa sygnalizowali potrzebę zmniejszenia tempa wzrostu liczby ludności świata dziś wskazują na konieczność perspektywicznego planowania zasobów kapitału ludzkiego i podwyższania rozrodczości. Jeśli przemiany demograficzne będą zachodziły w dotychczasowym tempie i kierunkach, wówczas przyszłe zasoby siły roboczej będą

pozostawały w znacznie mniej korzystnej proporcji liczebnej do ludności zawodowo biernej niż obecnie. Jednak działania mające na celu podniesienie poziomu dzietności kobiet w żadnym z państw wysoko rozwiniętych nie przyniosły oczekiwanych efektów. Miarą poziomu desperacji w poszukiwaniu skutecznych stymulant rozrodczości może być propozycja, która została zgłoszona w dyskusji na międzynarodowej konferencji pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1997 roku. Jej autor proponował utworzenie zawodowej armii matek, którym państwa płaciłyby, podobnie jak żołnierzom zawodowym. Podobnie jak żołnierze, także matki rodzące dużo dzieci zapewniają społeczeństwom przetrwanie, tyle tylko, że rozumiane w nieco innych kategoriach i w innym horyzoncie czasowym (Golini 2000).

Porażką zakończyła się także koncepcja ratowania struktur demograficznych i ekonomicznych państw wysoko rozwiniętych poprzez zwiększenie napływu ludności z państw słabiej rozwiniętych, za to bardziej prężnych demograficznie. Porażka ta stała się oczywistą po publikacji słynnej pracy *Replacement Migration: is it a solution to declining and ageing populations?* (2000) wydanej przez Wydział Ludnościowy Departamentu Spraw Gospodarczych i Społecznych w Sekretariacie ONZ[67]. Praca ta została wielokrotnie, dogłębnie i krytycznie przeanalizowana przez wielu badaczy (por. np. Golini 2000; Abernethy 2001; Bouvier 2001; Espenshade 2001; Grant 2001 i inni). Wykazano, że w państwach wysoko rozwiniętych imigranci w przypadku niektórych sektorów rynku pracy są w stanie zmniejszyć problem niedoborów rąk do pracy, natomiast nie uratują dotychczasowych systemów emerytalnych opartych na koncepcji wspólnej puli środków, do której na bieżąco wpłacają pracujący, a czerpią z niej emeryci. Nie będą też w stanie utrzymać dotychczasowej struktury wiekowej społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych.

Potrzebę rozwoju kapitału ludzkiego i poprawy jego jakości sygnalizują badania wskazujące na bardzo małą rolę aktywności własnej mieszkańców w ich własnej ocenie istotności poszczególnych czynników wzrostu regionów peryferyjnych. W badaniach przeprowadzonych we wschodniej części województwa

[67] W cytowanej pracy rozważano pięć scenariuszy demograficznych. Pierwszy był oparty na projekcji zmian przedstawionej w World Population Prospects: 1998 Revision (1999), w wariancie środkowym. Drugą oparto na danych z tego samego dokumentu, ale z założeniem zerowej imigracji. Trzeci scenariusz zakładał utrzymanie na stałym poziomie liczby ludności. Czwarty – utrzymanie stałej liczby ludności w wieku produkcyjnym. Piąty – utrzymanie stałego stosunku liczbowego ludności w wieku 15-64 do ludności w wieku 65+. Stwierdzono, że niemożliwe jest utrzymanie na dotychczasowym poziomie liczb ludności ani proporcji liczb ludności w żadnym z poddanych analizie wariantów. Zmiany liczby ludności danego państwa zależą od wielkości liczb urodzeń, zgonów oraz migracji międzynarodowych. Skoro nie istnieją żadne społecznie akceptowalne rozwiązania prowadzące do wzrostu wskaźnika zgonów, to problemy wynikające się ze starzenia się społeczeństw można rozwiązać albo na polu wzrostu wskaźnika urodzeń, albo migracji międzynarodowych, albo na gruncie innym niż demograficzny. Przykłady rozwiązań z tej ostatniej grupy to m.in. wzrost wieku emerytalnego, wzrost wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, zmiany regulacji prawnych na rynku pracy zmierzające do zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym itp.

lubelskiego w latach 2007–2010 zaledwie 15,1% ankietowanych mieszkańców wskazało na aktywność własną jako istotny czynnik rozwojowy[68] (Bański i in. 2010; por. także Janicki 2010b). Był to czynnik, który uzyskał najmniej wskazań – mieszkańcy upatrywali szans rozwojowych w czystym środowisku przyrodniczym, bliskości granicy państwowej, w szczególności bliskości przejścia granicznego, w atrakcyjności turystycznej regionu, w produkcji ekologicznej żywności i w innych czynnikach. Nawet powszechnie krytykowana mała aktywność lokalnych władz samorządowych została oceniona wyżej niż aktywność własna. Tak niska samoocena wskazuje na to, że aby wykorzystać teoretyczny potencjał tkwiący w kapitale ludzkim tego obszaru należy go najpierw wydobyć, obecnie jest on głęboko ukryty.

Jak już wspomniano w rozdziale 2.1 transfer kapitału ludzkiego w postaci migracji ludności z jednego państwa do drugiego z reguły wiąże się z utratą części tego kapitału. Wynika to z faktu przerwania więzi pomiędzy kapitałem ludzkim a kapitałem społecznym, obecnej w kraju pochodzenia migranta. Za granicą, w nowych realiach społecznych, migrant jest osobą obcą. Jego kapitał ludzki nie może być w pełni wykorzystany dopóty, dopóki nie stanie się on częścią społeczności kraju imigracji – czyli dopóki nie wytworzą się powiązania międzyludzkie, dzięki którym zintegruje się on ze swoją nową społecznością. Jak wskazują badania, znacznie łatwiej integrują się imigranci pochodzący z krajów kulturowo bliskich ludności państwa imigracji niż ludność napływająca z krajów odległych kulturowo[69] (por. Wyzwania... 2003; Postępy... 2010; Segeš-Frelak 2012). Kulturowa bliskość z reguły ułatwia adaptację i wzajemne zrozumienie, natomiast nadmiernie silne przywiązanie imigrantów do tradycji i obyczajów przywiezionych z kraju pochodzenia utrudnia integrację. Potwierdza to jedna z konkluzji pracy Drbohlava (2001): *[...] the key issue is how the ethnic group is able to unpack from its cultural baggage those traits, suitable to new environment*[70].

Na gruncie analizy regionalnej wewnątrz państwa sytuacja jest podobna. Odpływ ludności z regionu słabiej rozwiniętego obniża jego szanse rozwojowe,

[68] Badania przeprowadzono w jedenastu gminach na terenie pięciu wschodnich, przygranicznych powiatów województwa lubelskiego, w ramach projektu badawczego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego N306 046 32/3180, Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego. W ankietach wzięło udział 1140 respondentów.

[69] Przykładowo w Niemczech stale narasta przekonanie, że imigranci z Polski wzorcowo integrują się ze społeczeństwem Niemiec (Pacek 2005). Dzieje się tak nawet pomimo faktu, że stanowią oni znaczną w sensie liczebnym, trzecią po Turkach i Włochach, grupę imigrantów, a znaczna liczebność grupy z reguły nie sprzyja integracji. Wyrazem tych przekonań są także coraz częstsze wypowiedzi niemieckich polityków cytowane w niemieckich mediach (por. np. Romaniec 2012). Zdecydowanie najgorzej integruje się natomiast ludność pochodzenia tureckiego – najliczniejsza i najbardziej odległa kulturowo od etnicznych Niemców (Postępy... 2010).

[70] Zasadniczą kwestią jest to, w jaki sposób dana grupa etniczna jest w stanie wydobyć ze swojego bagażu kulturowego te cechy, które pasują do jej nowego środowiska (tłum. W.J.).

umacniając przewagę obszarów rdzeniowych, przyciągających i zatrzymujących ludzi młodych i przedsiębiorczych. Oba te czynniki – wysoki poziom przedsiębiorczości oraz relatywnie młoda struktura wiekowa społeczeństwa – są uważane za ważne czynniki rozwojowe. Zostały one wymienione na początku listy najważniejszych atutów Polski umożliwiających przyszły szybki rozwój kraju, w Krajowej Strategii Rozwoju (National... 2006), a także w dokumentach międzynarodowych (np. Examens... 2008). Ponieważ przeciętny poziom przedsiębiorczości osób wyjeżdżających jest wyższy od średniej w regionie odpływu, obniża to wartość jego kapitału ludzkiego w sensie ilościowym oraz jakościowym. Także poziom wykształcenia osób migrujących jest wyższy niż średnia w społeczeństwie, a osoby lepiej wykształcone pokonują znacznie większe odległości od tych o niższym poziomie wykształcenia (Uehling 2004). Ponadto pogarsza się struktura wieku, a procesy starzenia się ludności przyspieszają. Ryzyko utraty kapitału ludzkiego na rzecz regionów lepiej rozwiniętych tego samego państwa jest z reguły znacznie wyższe niż ryzyko odpływu ludności zagranicę. Wynika to z mniejszej liczby i mniejszego znaczenia barier dla migracji w przypadku migracji wewnętrznych, w zestawieniu z migracjami międzynarodowymi (Karras, Chiswick 1999), chociaż od lat wyraźnie zauważalne jest zmniejszanie się znaczenia tej ostatniej bariery w przypadku państw zrzeszonych w silnie zintegrowanych organizacjach polityczno-gospodarczych, takich jak np. Unia Europejska (Sinn 2000). W kontekście powyższego wydaje się, że konieczne jest zrównoważenie odpływu kapitału ludzkiego ludności napływem tegoż kapitału.

Z drugiej strony trzeba pamiętać, że za rozwój państwa bądź regionu odpowiedzialna jest suma różnych kapitałów: ekonomicznego, środowiskowego, społecznego i ludzkiego. Czasowe zmniejszenie wartości jednego z nich może zostać skutecznie skompensowane zarówno przez napływ tego samego rodzaju kapitału (tu: poprzez imigrację), jak i przez inny rodzaj kapitału. Różne rodzaje kapitałów są bowiem do pewnego stopnia substytutywne. Górny i Stola (2001) jako przykład takiej sytuacji podają kapitał społeczny, bardzo pomocny migrantom wyjeżdżającym zagranicę po raz pierwszy, który z czasem jest zastępowany przez wzrastający kapitał ludzki i ekonomiczny, będący w ich posiadaniu. W ten sposób migranci stopniowo uniezależniają się od sieci powiązań, stanowiącej kapitał społeczny, dzięki wiedzy, umiejętnościom i zasobom finansowym.

Niektórzy badacze twierdzą, że na migracjach międzynarodowych korzysta przede wszystkim państwo emigracji, natomiast państwo imigracji ma z tego tytułu korzyści tylko w niektórych przypadkach (Abernethy 2001; Martin, Martin 2006). Teza ta wypływa z rachunku zysków i strat, jakie są udziałem państwa emigracji z tytułu odpływu ludności. Pomimo utraty części kapitału ludzkiego spowodowanej migracją, międzynarodowe przepływy ludności są bowiem jednym z istotnych czynników wzrostu państw i regionów emigracji. Dzieje się to za sprawą tego, że

odpływ kapitału ludzkiego może w pewnych okolicznościach doprowadzić do wzrostu zasobów kapitału ekonomicznego. W wielu przypadkach emigranci na bieżąco przesyłają do kraju pochodzenia część zarobionych pieniędzy, natomiast po powrocie z emigracji wydatkują zgromadzone środki, stymulując popyt i przyczyniając się do rozwoju gospodarczego swojej ojczyzny. Nawet pomimo tego, że większość przekazywanych środków jest przeznaczana nie na inwestycje, lecz na bieżącą konsumpcję (Martin, Martin 2006), międzynarodowe transfery środków finansowych wspomagają rozwój państw emigracji. W początkach pierwszej dekady XXI wieku szacowano, że migranci międzynarodowi przesyłają około 100 miliardów dolarów rocznie rodzinom, które zostały w kraju ich pochodzenia, co było kwotą o 1/3 wyższą od sumy wartości kwot przeznaczanych na wsparcie rozwojowe państw słabo rozwiniętych przez Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i inne organizacje międzynarodowe o podobnym charakterze (Wyzwania... 2003). Inne szacunki mówią o jeszcze większych kwotach, np. Martin i Martin (2006) dla roku 2004 podają kwotę 150 mld $, a Münz (2006) dla tego samego roku pisze o 231 mld $. Około 80% tej kwoty miało trafić do państw słabo rozwiniętych – najwięcej do Chin, Indii, Meksyku i na Filipiny. Średnioroczne tempo wzrostu wartości przekazów jest szacowane na 8–9% – dokładne dane na temat wartości środków przekazywanych zagranicę nie istnieją, za co w znacznym stopniu odpowiedzialne są wysokie koszty zagranicznych transferów środków finansowych; skutkiem tego jest przekazywanie dużej części pieniędzy kanałami nieoficjalnymi. Pieniądze przesyłane przez krewnych z zagranicy są podstawowym źródłem dochodów dla 500–600 milionów ludzi na całym świecie, a w niektórych państwach stanowią nawet do 40% wartości ich produktu krajowego brutto (Münz 2006). Dzięki nim zmniejszają się obszary nędzy, pojawiają się inwestycje, spada bezrobocie. Istnienie przekazów międzynarodowych ma też liczne wady. Z reguły ich efektem jest narastające rozwarstwienie społeczeństwa i wzrost napięć społecznych, upadek lokalnej przedsiębiorczości wynikający ze spadku wewnętrznej presji na prowadzenie działalności zarobkowej wobec faktu otrzymywania wsparcia finansowego z zewnątrz, choroba holenderska, niekiedy też przekazy wspierają lokalne reżimy (Münz 2006).

Większość teorii ekonomicznych i modeli opartych na założeniach tych teorii wskazuje jednak, że największe korzyści z migracji odnoszą sami migranci, natomiast bilans korzyści obu państw – imigracyjnego i emigracyjnego – pozostaje sprawą otwartą (por. Martin, Martin 2006). Dokonanie jednoznacznego i uniwersalnego bilansu zysków i strat z tytułu migracji międzynarodowych, z perspektywy państwa emigracji, państwa imigracji oraz samego migranta nie wydaje się jednak być możliwe. Wyciągane wnioski w znacznym stopniu są bowiem zależne od punktu wyjścia analizy. Przykładowo polskie opracowania naukowe z początku pierwszej dekady XXI wieku dotyczące zbliżającego się rozszerzenia Unii Europejskiej m.in. o Polskę dość jednoznacznie odrzucały argumenty przeciwników swobodnego

przepływu pracowników, jednocześnie wskazując na korzyści, jakie mogą odnieść państwa imigracji oraz emigracji (por. np. Okólski 2001b; Stępniak 2001). Chociaż nie zostało to wprost zwerbalizowane, migracje międzynarodowe były w tych pracach postrzegane w kategoriach wspólnych zysków ze współpracy (*win-win*). W podobnym duchu wypowiadały się wówczas polskie media, politycy i społeczeństwo, oczekując szerokiego otwarcia rynków pracy w Europie Zachodniej na imigrantów z Polski. Tymczasem otwarcie polskiego rynku pracy na imigrantów ze wschodu jest przez znaczną część polskiego społeczeństwa postrzegane jako ryzykowny krok w niewłaściwym kierunku. Podobnie jest na Ukrainie – na początku pierwszej dekady XXI wieku poza ojczyzną przebywało od 2 do nawet 10 milionów ludzi, zależnie od przyjętej metody szacowania liczby emigrantów, co było powszechną i akceptowaną praktyką. Jednocześnie liczba nielegalnych imigrantów na Ukrainie wynosiła, według różnych szacunków, od 20 tysięcy do 1 miliona ludzi i fakt ten budził poważne obawy w ukraińskim społeczeństwie (Uehling 2004).

Nie sposób jednak kwestionować tego, że odpływ ludności z państwa bądź regionu, zmniejszanie się liczby jego ludności z powodu ujemnego przyrostu naturalnego oraz zmiany struktury wiekowej zmierzające do starzenia się społeczeństwa obniżają kapitał ludzki tego obszaru. Kompensowanie tej straty napływem kapitału ekonomicznego może rozwiązać problem tylko na krótką metę. Docelowym rozwiązaniem nie może być oczekiwanie na napływ środków finansowych z zewnątrz, potrzebny jest rozwój własnego potencjału i podnoszenie wartości własnego kapitału ludzkiego.

Rozdział 4. Migracje jako przedmiot badań

Migracje międzynarodowe to przepływy ludności wiążące się z przekroczeniem przez migranta granicy państwowej, migracje wewnętrzne dokonują się w obrębie państw. Za najważniejsze w sensie ilościowym przyczyny migracji uważa się powody natury ekonomicznej oraz natury politycznej, chociaż spektrum motywów migracji jest znacznie szersze i obejmuje także migracje z powodów społecznych, rodzinnych czy środowiskowych (Janicki, Kubik-Komar 2007). Dokonanie szczegółowej analizy motywów i barier dla migracji jest możliwe na gruncie wielu dyscyplin naukowych, w tym geografii, ekonomii, socjologii, psychologii czy nauk politycznych. Na gruncie każdej z nich powstają mniej lub bardziej liczne i rozbudowane opracowania teoretyczne, porządkujące wiedzę na temat migracji i usiłujące ująć w ramy teoretyczne mechanizmy rządzące przepływami ludności.

W przypadku większości teorii migracja jest traktowana skutek stanu oraz zmian społecznych, gospodarczych i politycznych na obszarach odpływu i napływu. Należy jednak zauważyć, że chociaż faktycznie migrant decyduje się na zmianę miejsca zamieszkania, dostrzegając korzyści, jakie może odnieść z tego tytułu, to jednocześnie sam fakt dokonania się wyjazdu zmienia zarówno miejsce wyjazdu, jak i miejsce przyjazdu w sensie społecznym, ekonomicznym, kulturowym i innych – zatem migracja jest także przyczyną zmian na każdej z tych płaszczyzn.

Rachunek zysków i strat z powodu migracji różnicuje teorie migracji na teorie klasyczne, teorie konfliktu i teorie równowagi. Te pierwsze zakładają, że migracje są w pełni naturalnym procesem wynikającym z występowania różnic ekonomicznych w świecie i kompensującym te różnice, podobnie jak przepływ kapitału. Zyski z tytułu migracji odnoszą wszystkie zainteresowane strony – migrant, państwo imigracji i państwo emigracji; gdyby było inaczej, państwa skutecznie powstrzymałyby migracje, korzystając z dostępnych sobie narzędzi nacisku. Teorie konfliktu zakładają, że tylko silniejsze i bogatsze państwa, zatem państwa imigracji, czerpią korzyści z tego procesu, wykorzystując imigrantów i zabierając państwom emigracji najlepszą część ich kapitału ludzkiego. Teorie równowagi, zwane też systemowymi, eksponują złożoność procesów migracji i postulują analizę uwzględniającą wielość czynników sprawczych, barier i płaszczyzn, na których należy prowadzić rozważania, aby mieć szansę na uchwycenie istoty skomplikowanych procesów migracji.

Badanie procesów migracji najczęściej jest poprzedzone przez wybór jednej z dwóch płaszczyzn analizy. W badaniach behawioralnych, szeroko czerpiących z psychologicznych teorii motywacji, przyjmuje się, że migracja jest skutkiem

wystąpienia określonego zespołu cech jednostki oraz wynikiem dokonanej przez nią oceny korzyści z pozostania w miejscu dotychczasowego pobytu w porównaniu z przemieszczeniem się w inne miejsce (Woods 1982). Punktem wyjścia do analizy jest zatem skala mikro – wychodzi się od analizy zachowań jednostek, na podstawie których formułowane są wnioski dotyczące całych zbiorowości. Przeciwny kierunek analizy wychodzący od zagregowanych informacji o zbiorowości migrantów, dostępnych w statystykach, zakłada badanie współzależności pomiędzy wielkościami przepływów migracyjnych a różnicami pomiędzy badanymi obszarami.

Zdecydowana większość teorii migracji koncentruje się tylko na jednym jej rodzaju – albo dowodzą istnienia konfliktu, albo istnienia równowagi; albo mają charakter behawioralny, albo makroskalowy; albo dotyczą migracji stałych, albo tymczasowych, itd. Do nielicznych wyjątków od tej reguły należy praca Balaza, Williamsa i Kollara (2004) wskazująca na istnienie silnego związku pomiędzy pierwotnie planowanymi, międzynarodowymi migracjami tymczasowymi a migracjami stałymi, w które przekształcają się z czasem migracje tymczasowe. Na bazie teoretycznej podbudowy zwartej w tej pracy, Khoo, Hugo i McDonald (2008) dokonali szczegółowej analizy relacji migracji tymczasowych i stałych na przykładzie migracji do Australii.

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku relacji migracji i położenia granic politycznych – poddaje się analizie albo migracje międzynarodowe, albo wewnętrzne. Powszechnie uważa się bowiem, że specyfika obu typów migracji jest na tyle różna, że analiza łączna jest co najmniej niewskazana albo wręcz niemożliwa (por. np. Korcelli 1994). Przyjmuje się, że przekroczenie granicy państwowej wiąże się z wyraźną zmianą cech samej migracji, motywów przemieszczenia i intensywności przepływów. Jednak, jak wspomniano już w rozdziale 2.2, teza o zupełnej rozłączności migracji międzynarodowych i wewnętrznych jest trudna do obrony, a w wielu przypadkach w sposób ewidentny oba typy migracji tworzą wewnętrznie spójny system i oddziałują na siebie nawzajem (Skeldon 2003; Janicki 2006a). Jest to szczególnie wyraźnie widoczne w przypadku odpływu migracyjnego ludności – niezależnie od tego, czy będzie to odpływ do sąsiedniego regionu, czy też zagranicę, utrata kapitału ludzkiego regionu odpływu ma identyczny wymiar. Także na gruncie teoretycznym istnieje szereg istotnych podobieństw pomiędzy migracjami wewnętrznymi a międzynarodowymi (por. Willekens 1995). Kierując się tymi przesłankami podjęto decyzję o łącznej analizie migracji międzynarodowych i wewnętrznych w niniejszej pracy.

W dalszej części niniejszego rozdziału zaprezentowane zostaną najważniejsze teorie migracji oraz motywy i bariery dla migracji. Następnie przedstawione zostaną metody gromadzenia informacji na temat wielkości migracji legalnych i nielegalnych oraz sposoby szacowania brakujących danych.

4.1. Teorie migracji

Wśród teorii migracji zdecydowanie dominują teorie powstałe na gruncie ekonomii. Zakładają one, że migracja jest efektem dokonanej przez potencjalnego migranta, na gruncie czysto ekonomicznym, kalkulacji zysków i strat z jego ewentualnego przemieszczenia. Jeśli bilans wypadnie pomyślnie, wówczas dokonuje się migracja. Każda z teorii ekonomicznych proponuje inną metodologię dokonywania tej kalkulacji, wskazując na istotność różnych zmiennych (por. tab. 3).

Tabela 3. Ekonomiczne teorie migracji

Nazwa teorii	Najważniejsze założenia
Klasyczna makroekonomiczna teoria migracji	– Migracja to środek do osiągnięcia przestrzennej równowagi ekonomicznej, migrant natomiast jest czynnikiem równoważącym rynki pracy – Migrant dąży do maksymalizacji dochodów, posiada pełną wiedzę o potencjalnych korzyściach – Pracownicy mają jednakowe kwalifikacje i potrzeby – Nie ma barier dla migracji
Neoklasyczna teoria migracji	– Migracja jest wynikiem różnic wielkości popytu i podaży pracy na różnych obszarach, co skutkuje zróżnicowaniem wysokości płac, a migracja jest procesem kompensującym te różnice – Celem migracji jest osiągnięcie maksymalnej produktywności pracy – Do kosztów migracji zalicza się koszty podróży, utrzymania, stres i koszty psychologiczne związane ze zmianą środowiska społecznego – Migracja jest mechanizmem równowagi, jest korzystna dla obu powiązanych nią regionów
Nowa ekonomiczna teoria migracji	– Podstawową jednostką analizy nie jest pojedyncza osoba, lecz gospodarstwo domowe – Głównym celem migracji jest minimalizacja ryzyka poprzez dywersyfikację dochodów rodziny – Do najważniejszych determinant migracji należy różnica pomiędzy sytuacją ekonomiczną migranta i jego otoczenia – Migracja jest kształtowana głównie przez miejsce pochodzenia migrantów
Teoria dualnego rynku pracy	– Migracja jest skutkiem niedoboru rąk do pracy w zawodach nieprestiżowych w krajach wysoko rozwiniętych – Imigranci nie stanowią konkurencji dla lokalnej siły roboczej, bo wykonują inne prace – Zatrudnianie imigrantów stabilizuje gospodarkę kraju imigracji

Tabela 3. Ekonomiczne teorie migracji (dok.)

Nazwa teorii	Najważniejsze założenia
Teoria systemu światowego	– Przyczyną migracji jest polaryzacja ekonomiczna świata i struktura powiązań światowej gospodarki – Migracja jest globalnym systemem podaży pracy, prowadzącym do pogłębiania się różnic w poziomie rozwoju państw – Istnieje sprzeczność interesów pomiędzy państwami bogatymi i biednymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J.E. 1993. Theories of international migration: review and appraisal. Population and Development Review, vol. 19, s. 431–467; Arango J. 2000. Explaining migration: a critical view. Blackwell Publishers, UNESCO; Janicki W. 2007. Przegląd teorii migracji ludności. Annales UMCS, vol. LXII, s. 285–304.

Większość teorii przedstawionych w tabeli 3 sprowadza migracje do w znacznym stopniu zautomatyzowanego schematu, w którym wystąpienie określonego zestawu danych początkowych i przekroczenie wartości progowych, pozwalających na przełamanie początkowej bezwładności, generuje przepływ migracyjny. Migranci mają poddawać się mechanizmom rynkowym, determinującym kierunki ich przemieszczeń, i kompensować różnice regionalne w światowej gospodarce. Mają zestandaryzowane oczekiwania i potrzeby oraz wiedzę na temat uwarunkowań ekonomicznych kraju przeznaczenia. Teorie te opisują zjawisko migracji z perspektywy makroskalowej, wnioskując o przyczynach migracji na podstawie zaobserwowanych przepływów.

Z psychologicznego, a także z socjologicznego punktu widzenia teorie ekonomiczne reprezentują podejście z gruntu błędne, nieuwzględniające między innymi zróżnicowania osobowościowego jednostek, występowania innej percepcji tej samej rzeczywistości przez różnych ludzi, zróżnicowania ich potrzeb czy mentalnego nieprzygotowania znacznej części populacji do podjęcia wysiłku migracji, nawet pomimo występowania znacznych różnic ekonomicznych. Na podstawie paradygmatu uwzględniającego wymienione powyżej zmienne tworzone są teorie socjologiczne. Koncentrują się one na indywidualnych motywach decyzji o migracji i zazwyczaj reprezentują podejście mikroskalowe, przez co bywają utożsamiane z badaniami behawiorystycznymi (por. tab. 4).

Teorie socjologiczne z reguły interpretują procesy migracji jako efekt występowania związków pomiędzy różnymi podmiotami w przestrzeni społecznej – jednostkami, skupiskami ludności i instytucjami społecznymi. Charakter tych związków wpływa na decyzję jednostki o podjęciu migracji lub o pozostaniu w miejscu zamieszkania. Każda zmiana w systemie, na który składają się wymienione powyżej podmioty, wywołuje kolejne zmiany – migracja jest jednym z ogniw w łańcuchu wzajemnie powiązanych zdarzeń, w którym zmiana jedne-

go ogniwa indukuje wystąpienie kolejnej zmiany. Niektóre z teorii wyrosłych na gruncie socjologii dość skutecznie łączą w interpretacji zjawisk migracyjnych elementy ekonomiczne oraz społeczne, np. teoria skumulowanej przyczynowości uwzględnia zarówno mechanizm samooceny migrantów, jak i zmiany cen ziemi na obszarach wiejskich.

Tabela 4. Socjologiczne teorie migracji

Nazwa teorii	Najważniejsze założenia
Teoria sieci migracyjnych	– Największy wpływ na podjęcie decyzji o migracji mają związki pomiędzy osobami, które już wyemigrowały, a przyszłymi migrantami – Kolejne fale migrantów stanowią dla następnych podobne wsparcie, jakie dla nich samych stanowiły fale poprzednie – Migracja jest procesem, który, raz rozpoczęty, sam się napędza i podtrzymuje, niezależnie od ewentualnego ustania różnic w przestrzeni, które wywołały pierwszą falę migracji – Migrację należy rozpatrywać jako łańcuch sprzężeń zwrotnych a nie jako zbiór indywidualnych, wzajemnie niezależnych przepływów
Teoria instytucjonalna	– Po wystąpieniu pierwszej migracji każda następna jest generowana przez powiązania instytucjonalne – Migracje trwają dzięki firmom i organizacjom ułatwiającym zmianę miejsca zamieszkania oraz adaptację; część firm działa w granicach prawa, a część nielegalnie – Firmy rozwijają się dzięki kolejnym falom migrantów, a migracja jest łańcuchem sprzężeń zwrotnych
Teoria skumulowanej przyczynowości	– Po wystąpieniu pierwszej migracji każda następna wynika z istnienia sieci zależności społecznych – Migracja zmienia sytuację społeczno-gospodarczą obszarów odpływu, więc kolejne osoby migrują – Do najważniejszych zmian generujących kolejne fale migracji należy pogłębianie się różnic w poziomie życia pomiędzy reemigrantami a ludnością niemobilną – Inne zmiany wpływające na wystąpienie kolejnych migracji to m.in. zmiany struktury użytkowania ziemi na opuszczanych obszarach wiejskich i jej cen, zmiany mentalności i potrzeb reemigrantów, powstawanie sieci migracyjnych oraz stygmatyzacja niektórych zajęć zarobkowych w krajach imigracji
Teoria sposobności pośrednich	– Nie istnieje bezpośrednia zależność pomiędzy odległością a wielkością migracji pomiędzy ośrodkami miejskimi – Wielkość migracji jest funkcją liczby i atrakcyjności potencjalnych miejsc przeznaczenia położonych pomiędzy dwoma analizowanymi miejscami – Decyzja o migracji jest wypadkową przeprowadzonej przez potencjalnych migrantów analizy zmiennych o charakterze społecznym

Tabela 4. Socjologiczne teorie migracji (dok.)

Nazwa teorii	Najważniejsze założenia
Teoria przeszkód pośrednich	– Istnieją cztery grupy determinant migracji: związane z miejscem pochodzenia (czynniki wypychające), związane z miejscem przeznaczenia (czynniki przyciągające), przeszkody pośrednie oraz czynniki osobiste – Wyjaśnienie procesów migracji leży we właściwej interpretacji motywów, jakimi kierują się migranci – Percepcja determinant jest ważniejsza od ich rzeczywistego, obiektywnego znaczenia – Decyzja o migracji nie zapada od razu po tym, kiedy rachunek czynników za i przeciw wskaże na przewagę korzyści z wyjazdu, gdyż w procesie decyzyjnym istnieje znaczna inercja wynikająca z przywiązania do miejsca zamieszkania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J.E. 1993. Theories of international migration: review and appraisal. Population and Development Review, vol. 19, s. 431–467; Arango J. 2000. Explaining migration: a critical view. Blackwell Publishers, UNESCO; Janicki W. 2007. Przegląd teorii migracji ludności. Annales UMCS, vol. LXII, s. 285–304.

Z perspektywy nauk geograficznych większości teorii ekonomicznych oraz socjologicznych brakuje co najmniej dwóch komponentów: przestrzennego i demograficznego. Migracje odbywają się przecież w określonej przestrzeni fizycznej, wymagając od migranta pokonania pewnej odległości, a także w przestrzeni politycznej, kształtowanej przez administracyjno-polityczne decyzje organów państw będących areną zjawisk migracyjnych. Ponadto migrują ludzie wywodzący się ze społeczeństw o określonych cechach demograficznych, które to cechy także znacząco wpływają na intensywność i kierunki różnych typów migracji. Ich uwzględnienie jest zatem warunkiem koniecznym uzyskania wiarygodnego, teoretycznego obrazu zjawisk migracyjnych, gdyż wyjaśnienie fenomenu masowych migracji międzynarodowych za pomocą koncepcji sieci powiązań między podmiotami procesu migracji nie jest możliwe (Krissman 2005; por. tab. 5).

Teoriom geograficznym zarzuca się dość powszechnie, że ich jedynym osiągnięciem jest stosunkowo skuteczne odzwierciedlanie istniejących w przestrzeni relacji. Zupełnie nie tłumaczą one motywacji migrantów, nie analizują skutków migracji, zmienność procesów migracji usiłują wyjaśnić za pomocą przestrzennego zróżnicowania świata, a motywy społeczne bądź przesłanki ekonomiczne migracji zupełnie pomijają. W tym krytycznym ujęciu teorie geograficzne są więc bliższe empirycznemu modelowaniu niż teoriom stawiającym sobie za zadanie wyjaśnienie przyczyn zjawisk migracyjnych.

Nie sposób jednak zaprzeczyć, że wskazanie na etap rozwoju demograficznego danego społeczeństwa jako na zmienną czytelnie powiązaną ze zmiennością

procesów migracji jest wartościowym przyczynkiem do kompleksowego wyjaśnienia przyczyn zmienności samej migracji. Podobnie wskazanie na duże ośrodki miejskie przyciągające migrantów nie tyle samą liczbą swoich mieszkańców, lecz zespołem cech uwzględnianych przez potencjalnych migrantów w procesie dokonywania wyboru miejsca docelowego migracji, typowych dla wielkiego miasta, wyjaśnia znaczącą część specyfiki przepływów migracyjnych. W tym rozumieniu wielkość miasta jest zmienną zastępczą, reprezentującą grupę cech będących potencjalnymi determinantami migracji, skutecznie przyciągającą migrantów (por. Janicki 2007b). Wśród tych cech mogą znajdować się np. wyso-

Tabela 5. Geograficzne teorie migracji

Nazwa teorii	Najważniejsze założenia
Teoria grawitacji	– Migracje wynikają bezpośrednio z oddziaływania już istniejących skupisk ludności, a oddziaływanie to ma charakter zbliżony do przyciągania grawitacyjnego – Wielkość migracji pomiędzy dwoma ośrodkami jest wprost proporcjonalna do iloczynu liczb ich mieszkańców a odwrotnie proporcjonalna do kwadratu odległości między nimi – Większość migrantów pokonuje niewielkie odległości – Każdy przepływ generuje przepływ powrotny
Teoria przejścia migracyjnego	– Istnieje ścisły związek pomiędzy wielkością i charakterem migracji a etapem przejścia demograficznego, na którym znajduje się społeczeństwo – Migracje międzynarodowe, migracje wewnętrzne, migracje wahadłowe i inne typy migracji zmieniają się w różny sposób – W związku z istnieniem ścisłej, przewidywalnej relacji pomiędzy migracjami różnych typów a przemianami rozrodczości i umieralności, możliwe jest przewidzenie kolejności następujących po sobie zdarzeń migracyjnych i skuteczne prognozowanie ich zmienności
Teoria systemów migracyjnych	– Po upływie pewnego czasu od zaistnienia pierwszych migracji pomiędzy konkretnymi lokalizacjami ustalają się prawidłowości rządzące dalszymi przepływami – Państwa oddające i przyjmujące migrantów są ze sobą stosunkowo ściśle powiązane, tworząc system migracyjny, na który składa się zazwyczaj jedno państwo imigracyjne oraz grupa państw emigracyjnych – Pomiędzy państwami zespołu migracyjnego następuje intensywny przepływ ludzi, kapitału i towarów; jest on dużo intensywniejszy niż pomiędzy którymkolwiek z tych państw a państwami innego systemu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zelinsky W. 1971. The hypothesis of the mobility transition. Geographical Review, vol. 61, no. 2, s. 219–249; Kritz M., Lim L.L., Zlotnik H. (red.) 1992. International migration systems: a global approach. Clarendon Press, Oxford; Janicki W. 2007. Przegląd teorii migracji ludności. Annales UMCS, vol. LXII, s. 285–304.

kość zarobków (w większych miastach są one z reguły wyższe niż na wsi), wysokość bezrobocia (w miastach jest zazwyczaj mniejsze, a rynek pracy jest chłonniejszy), dostęp do usług edukacyjnych, kulturalnych itp.

4.2. *Uwarunkowania migracji*

Analiza szerokiego spektrum teorii migracji, zarysowanego w rozdziale 4.1, prowadzi do wniosku, że istnieje wiele czynników decydujących o wielkości odpływu migracyjnego oraz o wielkości napływu ludności. Znajdują się wśród nich czynniki stanowiące motywy migracji, wypychające migranta z miejsca pochodzenia lub przyciągające go do miejsca przeznaczenia, są też czynniki osłabiające oddziaływanie motywów migracji, zwane barierami. Zestawienie motywów i barier dla migracji, stworzone na podstawie teorii migracji i uzupełnione na podstawie analizy historycznie występujących uwarunkowań migracji, znajduje się w tabeli 6.

Tabela 6. Motywy i bariery dla migracji

	Czynniki związane z państwem lub regionem emigracji	Czynniki związane z państwem lub regionem imigracji
Motywy migracji	– Niski poziom życia i zarobków – Nierównowaga na lokalnym rynku pracy, bezrobocie – Chęć zminimalizowania ryzyka utraty źródła dochodów poprzez dywersyfikację dochodów członków rodziny – Różnica pomiędzy sytuacją ekonomiczną potencjalnego migranta i jego otoczenia – Pogłębianie się różnic w poziomie życia pomiędzy reemigrantami a ludnością niemobilną – Percepcja migracji jako remedium na problemy życiowe – Niska dostępność ziemi uprawnej, przeludnienie wsi – Przemiany strukturalne w gospodarce – Zagrożenie zdrowia lub życia z powodu prześladowań na tle religijnym, narodowościowo-etnicznym lub z powodu wojen	– Potencjalnie wyższe dochody – Popyt na tanią siłę roboczą – Popyt na siłę roboczą w zawodach nieprestiżowych – Chłonność (wielkość) rynku pracy – Łączenie rodzin – Istnienie związków interpersonalnych pomiędzy emigrantami a przyszłymi emigrantami – Istnienie firm i organizacji ułatwiających zmianę miejsca zamieszkania oraz adaptację – Wysokość świadczeń socjalnych, np. zasiłku dla bezrobotnych i dodatku na dzieci – Poziom bezpieczeństwa publicznego – Atrakcyjność środowiska przyrodniczego – Istnienie wolności społeczno-politycznych

Tabela 6. Motywy i bariery dla migracji (dok.)

	Czynniki związane z państwem lub regionem emigracji	Czynniki związane z państwem lub regionem imigracji
Bariery dla migracji	– Brak możliwości opuszczenia miejsca zamieszkania z powodu niedoboru środków finansowych na pokrycie kosztów początkowych migracji – Koszty psychologiczne związane z opuszczeniem rodziny i przyjaciół – Brak gotowości do podjęcia migracji – Ograniczenia administracyjne możliwości opuszczenia kraju	– Bariera językowa – Odległość fizyczna do pokonania (czas i koszty podróży) – Wyższe koszty utrzymania – Obawa przed nieznanym – Obawa przed porażką w poszukiwaniu pracy – Niechęć do obniżenia statusu społecznego – Niski poziom wiedzy na temat warunków funkcjonowania w innym państwie – Odmienność kulturowa i wynikające z niej potencjalne konflikty wartości – Stosunek mieszkańców danego państwa do imigrantów – Ograniczenia administracyjne możliwości wjechania na terytorium obcego kraju (np. reżim wizowy)

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie uwarunkowań migracji, przedstawione w tabeli 6, ma charakter przeglądowy i nie wyczerpuje listy możliwych determinant migracji. Wynika to zarówno z wielości typów migracji, jak i z istnienia znacznego zróżnicowania okoliczności, w jakich migracje są podejmowane. Przykładowo czynnikiem wpływającym na zwiększenie intensywności migracji wahadłowych jest zmniejszanie się cen biletów lotniczych a lokalnie także skrócenie czasu potrzebnego na dotarcie z miejsca zamieszkania do miejsca przeznaczenia środkami komunikacji publicznej. Te same czynniki wpływają zarazem na zmniejszenie wielkości migracji okresowych i migracji stałych na tych samych kierunkach, gdyż występuje tu efekt substytucji migracji[71]. W pewnych okolicznościach czynniki przedstawione w tabeli 6 jako bariery są w praktyce motywami migracji. Przykładowo

[71] Współzależności pomiędzy migracjami różnych typów są relatywnie rzadko przedmiotem zainteresowania badaczy. Do wyróżniających się analiz wskazujących na istnienie czytelnych związków pomiędzy migracjami międzynarodowymi a migracjami wewnętrznymi należy praca Skeldona (2003), w której autor wykazuje istnienie w Azji wewnętrznie spójnego sytemu migracyjnego, w ramach którego oba wspomniane typy migracji oddziałują na siebie nawzajem. Przykładowo w miastach globalnych napływ migrantów międzynarodowych może spowodować obniżkę płac i przyczynić się do odpływu rdzennych mieszkańców w poszukiwaniu lepiej płatnych zajęć.

koszty utrzymania w kraju imigracji są z reguły wyższe niż w kraju pochodzenia, co ujęto w tabeli, ale w przypadku migracji bogatych emerytów z państw Europy Zachodniej i Europy Północnej do państw południa kontynentu europejskiego sytuacja jest odwrotna.

Istnieją także takie determinanty migracji, których wpływ na wielkość przepływów migracyjnych nie zależy od istnienia związanych z miejscami przeznaczenia lub pochodzenia obiektywnych okoliczności sprzyjających migracji lub zniechęcających potencjalnych migrantów, lecz od czynników natury administracyjno-politycznej. Polityka państw stanowiących strony procesu migracji może bowiem zarówno skłaniać do emigracji lub imigracji, jak i do nich zniechęcać, może także dzielić migrantów na pożądanych oraz tych, których przyjmować nie należy. Do migrantów pożądanych z reguły zalicza się wysoko wykwalifikowanych specjalistów, natomiast do drugiej grupy zaliczani są zazwyczaj azylanci oraz migranci przybywający w ramach akcji łączenia rodzin (por. Crawley 2006). Narzędziami polityki migracyjnej państw są przede wszystkim metody prawne i administracyjne, w tym charakter przepisów osiedleńczych, polityka w zakresie naturalizacji imigrantów, czy zasady dostępu do rynku pracy itp.[72] (Convey, Kupiszewski 1996).

Oprócz czynników wymienionych w tabeli 6 na wielkość migracji pomiędzy państwami bądź regionami mają wpływ cechy samego potencjalnego migranta. Do najważniejszych cech charakteryzujących jednostkę, wpływających na jego skłonność do migracji, należą:

1. Wiek oraz wiek posiadanych dzieci – największą skłonność wykazuje ludność z przedziału wiekowego 20–29. W tym wieku ludzie migrują z powodu potrzeby podjęcia edukacji, poszukiwania pierwszej pracy. W państwach wysoko rozwiniętych stosunkowo niewielka część ludności z tego przedziału wiekowego jest związana z miejscem zamieszkania z powodu posiadanego potomstwa, gdyż wiek, w którym kobieta rodzi swoje pierwsze dziecko stale wzrasta. Najmniejszą skłonność do migracji wykazują ludzie po przekroczeniu progu wieku emerytalnego[73], a także rodziny z dziećmi w wieku szkolnym. Jak wykazują badania liczba posiadanych dzieci nie wykazuje związku ze skłonnością do migracji.

[72] Roli państw w kształtowaniu migracji poświęcony jest cały rozdział 5, zatem przedstawione tu informacje mają wyłącznie charakter sygnalny.

[73] Badania przeprowadzone w Szwecji wykazały, że prawdopodobieństwo wystąpienia migracji gwałtownie wzrasta w wieku 65 lat, szczególnie wśród mężczyzn. Wynika to z faktu osiągnięcia przez mężczyzn wieku emerytalnego i zakończenia pracy zawodowej. Wysokość otrzymywanej emerytury nie jest zależna od miejsca zamieszkania, w związku z czym znika istniejący wcześniej związek przestrzenny pomiędzy wysokością dochodów, a miejscem zamieszkania. Zaraz po przekroczeniu wieku 65 lat skłonność do migracji ponownie szybko spada. Opisana prawidłowość została szczegółowo przedstawiona w pracy Klinthälla (2006).

2. Płeć – zależnie od uwarunkowań kulturowych większą skłonność do migracji wykazują mężczyźni (np. w państwach muzułmańskiego kręgu kulturowego[74]) lub kobiety.
3. Stan cywilny – podobnie jak w przypadku płci uzależnienie skłonności do migracji od stanu cywilnego jest zależne od analizowanego kręgu kulturowego. Przykładowo w części państw muzułmańskiego kręgu kulturowego migracja kobiet bez opieki męskiego krewnego jest niemożliwa. W kręgu zachodnim skłonność do migracji w okresie następującym bezpośrednio po zawarciu związku małżeńskiego jest podwyższona.
4. Poziom edukacji – im jest wyższy, tym większa jest skłonność jednostki do migracji. Wynika to z szerszego spektrum możliwości, otwierającego się przed migrantem na nowym dla niego rynku pracy.
5. Rodzaj wykonywanej pracy – w różnych miejscach docelowych istnieje różny popyt na określone umiejętności i doświadczenie zawodowe. Niedobór rąk do pracy w określonych sektorach rynku pracy nierzadko prowadzi do stworzenia polityki selektywnej imigracji, mającej na celu przyciągnięcie osób o oczekiwanych kwalifikacjach[75]. Najczęściej jednak to podaż pracy w niektórych zawodach, szczególnie tych naznaczonych stygmatem niskiego statusu społecznego, prowadzi do napływu ludności z zagranicy do pracy w tych zawodach[76].
6. Fakt posiadania na własność nieruchomości (domu lub mieszkania) – zmniejsza skłonność do podjęcia migracji. Zmiana miejsca zamieszkania jest znacznie łatwiejsza, kiedy wiąże się tylko z wypowiedzeniem umowy najmu lokalu mieszkalnego niż wtedy, kiedy trzeba sprzedać posiadany dom lub mieszkanie. Sprzedaż nieruchomości za atrakcyjną cenę, wobec wahań cen na rynku nieruchomości, potrafi zająć sporo czasu, co

---

[74] Nazwa „krąg muzułmański” występuje m.in. w podziale świata na kręgi kulturowe zaproponowanym przez S. Huntingtona (1997). W innych podziałach krąg muzułmański bywa zastępowany np. przez krąg arabski (Skrzydlewski 2007), o nieco innym zasięgu przestrzennym.

[75] Iglicka (2001) przytacza przykład rynku niemieckiego, gdzie z powodu niedoboru kilkunastu tysięcy informatyków zaproponowano m.in. Polakom trzyletnie kontrakty za bardzo atrakcyjne wynagrodzenie. Uwarunkowania dodatkowe, w tym brak gwarancji możliwości pozostania na niemieckim rynku pracy po zakończeniu kontraktu, spowodowały, że zgłosiło się tylko niewiele ponad sto osób. Kicinger i Saczuk (2004) podają natomiast przykład kolejnej, szeroko zakrojonej akcji na niemieckim rynku, która także nie zakończyła się pełnym sukcesem. Zaplanowano przyjęcie 20 tysięcy informatyków, a udało się zrekrutować tylko 13,5 tysiąca. Do najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy zalicza się wprowadzenie limitu maksymalnie pięcioletniego pobytu w Niemczech oraz brak ułatwień w podejmowaniu pracy dla małżonków.

[76] Jak dowodzą Gordon (1972) i Piore (1979), stygmatyzacja niektórych zawodów nie wynika z charakteru wykonywanej pracy, lecz z faktu znaczącej nadreprezentacji imigrantów w tych zawodach. Massey (1993) przytacza przykład przemysłu samochodowego, który w Europie Zachodniej jest opanowany przez rdzennych mieszkańców tych państw, natomiast w Stanach Zjednoczonych na najniższych stanowiskach pracują głównie imigranci.

skutecznie zmniejsza elastyczność pracownika w podejściu do ewentualnej migracji (por. Shaw 1975; Korcelli 1994).

Związek pomiędzy cechami osobowymi jednostki a jej skłonnością do migracji jest kształtowany także przez szereg innych, z reguły trudno mierzalnych cech, w praktyce niewidocznych na poziomie badań makroskalowych. Są to między innymi: styl życia, relacje z sąsiadami czy status społeczny (por. Shaw 1975). Obawa przed obniżeniem tego statusu, w związku z prawdopodobną koniecznością podjęcia pracy zarobkowej poniżej kwalifikacji, jest jedną z istotnych barier dla migracji (por. Janicka 2009).

Warto także zauważyć, że decyzja o podjęciu migracji wymaga nie tylko zaistnienia bodźca, który do niej skłoni. Jest on warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym. Jak wykazują badania socjologiczne, znaczna część populacji nigdy nie rozważała ani okresowej, ani tym bardziej stałej zmiany miejsca zamieszkania, niezależnie od występowania czynników, które w analizie makroskalowej ponad wszelką wątpliwość mogłyby stanowić istotne motywy migracji. Podobnie jest w przypadku analizy kierunków migracji – znaczna część migrantów nie wykonuje szczegółowej analizy potencjalnych korzyści i ryzyk wynikających z migracji w określonym kierunku, lecz kieruje się opiniami znajomych bądź członków rodziny, którzy zmienili miejsce zamieszkania[77].

Powszechnie przyjmuje się, że najczęstszymi motywami migracji są motywy ekonomiczne, w tym przede wszystkim te związane z pracą. Istnieją jednak badania wskazujące na fakt, że najważniejszym w sensie ilościowym motywem migracji jest łączenie lub tworzenie rodzin. Szacuje się, że w przypadku USA około 70% imigrantów przybywa, aby zamieszkać z rodziną, która wcześniej wyemigrowała, a w przypadku państw Unii Europejskiej wskaźnik ten wynosi około 60% (Can Europe... 2007; por. także European Commission 2003a). Należy jednak pamiętać o tym, że systemy prawne poszczególnych państw różnie definiują termin „rodzina", czego skutkiem kwalifikacja określonych migracji do tej grupy nie poddaje się łatwym porównaniom międzynarodowym. Salt i Stein (1997), a także Herman (2006) podkreślają, że migracja to biznes rodzinny. Takie postawienie sprawy z jednej strony w czytelny sposób eksponuje fakt istnienia znaczącego wpływu powiązań międzyludzkich, znanych z większości socjologicznych teorii migracji, na migracje, jak i roli czynnika ekonomicznego. Z drugiej jednak strony utrudnia to jedno-

[77] W badaniach migracji przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych wykazano, że aż dwie trzecie migrantów nie rozważało wyjazdu do żadnego innego miejsca przeznaczenia niż to, do którego przybyli. Niemal tyle samo, bo ponad 60% migrantów, w procesie podejmowania decyzji o kierunku migracji polegało tylko na jednym źródle informacji, którym w niemal połowie przypadków byli znajomi lub członkowie rodziny (Morrison 1977).

znaczne stwierdzenie przyczyn migracji i przyporządkowanie określonych przepływów migracyjnych do którejś z grup.

Istnieją także zwolennicy tezy, że wspieranie rozwoju ekonomicznego państw słabiej rozwiniętych przez firmy i inne instytucje pochodzące z państw wysoko rozwiniętych może stanowić substytut dla migracji międzynarodowych. Handel międzynarodowy oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne, prowadząc do wzrostu poziomu życia w państwach biedniejszych, zmniejszają siłę czynników wypychających oraz czynią relatywnie mniej atrakcyjnymi czynniki przyciągające. Chociaż na dłuższą metę zmniejszenie różnic w poziomie życia między państwami rzeczywiście może doprowadzić do wystąpienia opisanego tu efektu, to w perspektywie krótkofalowej nie zaobserwowano spadku migracji międzynarodowych z powodu napływu inwestycji z zagranicy (Hollifield 2004). Podobnie w badaniach nad programami pracy tymczasowej nie stwierdzono, aby przyznanie pracownikom tymczasowym wizy wielokrotnego wjazdu, co jest *de facto* zgodą państwa imigracji na swobodne przemieszczanie się imigranta pomiędzy krajem jego pochodzenia a krajem imigracji, zmniejszyło presję na uzyskanie formalnej zgody na pobyt stały w państwie dotychczasowego pobytu tymczasowego (Khoo, Hugo, McDonald 2008).

4.3. Metody gromadzenia i szacowania danych o migracjach

Złożoność procesów migracyjnych jest znaczna, a terminologia z nią związana jest odmiennie rozumiana w różnych państwach i przez rozmaitych badaczy, co rodzi problemy z interpretacją danych i z ich porównywalnością. Najbardziej podstawowe źródła wiedzy o migrantach, jak spisy powszechne, rejestry ludności, rejestry administracyjne i badania ankietowe, gromadzą dane o migracjach w różny sposób, co skutkuje stosunkowo niskim poziomem porównywalności gromadzonych informacji statystycznych. Ponadto wszystkie te źródła są obarczone błędami wynikającymi z przyjętych metodologii gromadzenia danych, co powoduje konieczność ostrożnej ich interpretacji[78].

Pozyskanie wiarygodnych danych statystycznych na temat migracji jest zadaniem o wysokim stopniu trudności. W odróżnieniu od ruchu naturalnego, gdzie podstawowymi składowymi są powszechnie i z dużą dokładnością reje-

[78] Jednego z licznych przykładów niezgodności pomiędzy stanem faktycznym a zapisami rejestrów dostarcza praca Masseya i Malone'a (2002). W 1986 roku w Stanach Zjednoczonych przeprowadzono akcję abolicyjną, co spowodowało ujawnienie się około 3 milionów nielegalnych imigrantów. W amerykańskich rejestrach odnotowano gwałtowny wzrost liczby imigrantów w tym właśnie roku, chociaż nie był to rok ich napływu – ogromna większość imigrantów mieszkała w USA od wielu lat. Na podstawie badań autorzy oszacowali, że w przypadku większości analizowanych kategorii imigrantów ok. 94–98% osób stanowią imigranci przybyli w poprzednich latach.

strowane urodzenia i zgony[79], zmiana miejsca zamieszkania z tytułu migracji tylko w części przypadków jest rejestrowana przez statystykę publiczną, skutkiem czego zachodzi konieczność szacowania wielkości przepływów migracyjnych na podstawie różnych przesłanek.

Braki w rejestracji migracji wynikają z kilku powodów. W państwach kierujących się zasadami demokracji swoboda przemieszczania się jest uważana za jedną z podstawowych swobód obywatelskich, a konieczność zgłaszania miejsca zamieszkania lub pobytu uważana jest za ograniczenie wolności, nie jest więc wymagana. W efekcie w większości przypadków migranci nie zgłaszają faktu zaistnienia migracji w urzędach zajmujących się gromadzeniem informacji o ludności, lecz w instytucjach, które zbierają i wykorzystują informacje o mieszkańcach do realizacji własnych zadań. Są to np. szkoły, szpitale, urzędy podatkowe, parafie, urzędy pracy i inne. Powstają w ten sposób tzw. rejestry administracyjne zawierające często bardzo szczegółowe dane na temat osób zamieszkujących na danym terenie. Mają one jednak dwie bardzo istotne wady. Po pierwsze obejmują tylko część populacji zamieszkującej na danym obszarze; przykładowo rejestry szkolne nie będą zawierały informacji o osobach dorosłych, parafie – o wyznawcach innych religii bądź wyznań, urzędy podatkowe – o osobach nieletnich itd. W rezultacie nie można uznać rejestrów administracyjnych za w pełni reprezentatywne źródła informacji o ludności. Po drugie rejestry te są z reguły zupełnie niedostępne dla badaczy (por. Langevin, Begeot 1995; Janicki 2006b).

Najważniejszym w skali świata źródłem informacji statystycznej o migracjach są spisy powszechne. Z zasady zawierają one informacje o miejscu urodzenia, miejscu zamieszkania i o podstawowym profilu demograficznym migranta (Massey, Capoferro 2004). Pytania spisowe są z reguły tak konstruowane, aby rejestrować stany a nie zmiany. Dane o migracjach można odczytać z baz danych spisowych tylko pośrednio, obliczając zmianę stanu z czasu następnego spisu względem stanu ze spisu poprzedniego. Pytaniami spisowymi najczęściej wykorzystywanymi do analiz migracji są pytania o miejsce urodzenia, o miejsce obecnego pobytu oraz o miejsce pobytu w czasie poprzedniego spisu[80]. Warto zwrócić uwagę, że wobec faktu przeprowadzania spisów co kilka-kilkanaście lat[81],

[79] W państwach wysoko rozwiniętych rejestracja urodzeń i zgonów jest pełna, jeśli pominąć przypadki ukrywanych przed wszystkimi urodzeń w rodzinach patologicznych oraz zaginięć, nieznaczne w sensie ilościowym. Natomiast w państwach o najniższym poziomie rozwoju rejestracja urodzeń i zgonów wciąż rozmija się ze stanem faktycznym.

[80] Opierając się na tych założeniach wykonano szczegółową analizę przepływów migracyjnych dla wszystkich państw świata w latach 1995–2010 (por. Abel, Sander 2014).

[81] ONZ zaleca rytmiczne przeprowadzanie spisów ludnościowych, najlepiej co 10 lat. Pełna regularność i powtarzalność spisów występuje jednak w niewielu państwach. W Polsce w XX i XXI wieku odstępy w czasie pomiędzy spisami wahały się od ośmiu lat (spisy w latach 1970 i 1978) do czternastu lat (spisy w latach 1988 i 2002).

wiele ruchów migracyjnych może umknąć rejestracji podczas spisu, kiedy to migrant w okresie pomiędzy spisami wyjechał i powrócił w miejsce poprzedniego pobytu. Ze spisów niewiele można dowiedzieć się także na temat czasu wystąpienia ewentualnej migracji, gdyż np. pomiędzy rokiem urodzenia a rokiem spisu mogła upłynąć znaczna ilość czasu (por. Willekens 1984). Spisy zawierają informacje tylko na temat tych, którzy przeżyli cały okres między spisami – migracja w okresie międzyspisowym osoby, która umiera przed kolejnym spisem, w żaden sposób nie zostanie w nim zarejestrowana (Janicki 2006b).

Problem niedostatku informacji statystycznej o wysokiej wiarygodności mógłby zostać rozwiązany dzięki zwiększeniu częstotliwości oraz zapewnieniu pełnej regularności przeprowadzania spisów, a także dzięki zwiększeniu liczby pytań w spisie, ale z powodów natury organizacyjno-finansowej nie jest to realizowane. Jednak nawet wprowadzenie powyższego postulatu w życie nie jest w stanie uwolnić spisów powszechnych od jednej z jego podstawowych wad, będących cechą samego spisu. Spisy nie rejestrują bowiem faktów, lecz ich interpretację dokonywaną przez osoby ankietowane, które nie zawsze muszą podawać odpowiedzi zgodne z prawdą. Przykładem pytania spisowego, na które odpowiedzi są z reguły obarczone znacznym błędem jest pytanie o miejsce urodzenia. Jak wskazują badania, z powodów prestiżowych wielu mieszkańców podaje jako miejsce urodzenia nie wieś, lecz pobliskie miasto (United Nations 1970); przyczyną podania niezgodnych z prawdą informacji mogą być także kłopoty z pamięcią.

Spisy ludnościowe mogą rejestrować stany *de iure* lub *de facto.* Spisy *de iure* w większości przypadków z założenia wykluczają nielegalnych imigrantów, gdyż nie posiadają oni miejsca legalnego zamieszkania, chociaż w sensie formalnym brak ten nie jest warunkiem koniecznym spisania danej osoby; spis powszechny w Polsce w 2011 roku objął, obok osób stale lub czasowo zamieszkałych w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych, także osoby niemające miejsca zamieszkania (Główny Urząd... 2014). Są jednak takie państwa jak Stany Zjednoczone, w których spisy przeprowadza się metodą *de facto*, zawierają one zatem informację o faktycznym miejscu zamieszkania danej osoby, niezależnie od jej statusu prawnego (Massey, Capoferro 2004). Jak pisze Heckmann (2004), dzięki temu zapewne znaczna część nielegalnych imigrantów w USA jest objęta spisem.

Spisy powszechne z założenia nie zawierają pytania o legalność pobytu. Zadanie go prowadziłoby albo do uzyskania od osoby spisywanej niezgodnej z prawdą odpowiedzi, z powodu jej obawy przed konsekwencjami udostępnienia informacji o nielegalności swojego pobytu, albo do jeszcze większej niż obecnie skali unikania spisu przez nielegalnych imigrantów. W przypadku niektórych państw, jak Niemcy, przyznanie się w spisie do nielegalności pobytu pro-

wadziłoby w prostej linii do deportacji (Heckmann 2004). W rezultacie we wszystkich państwach znaczna część nielegalnych imigrantów stara się uniknąć spisania. Jest to szczególnie łatwe w sytuacji, kiedy kwestionariusze spisowe są wysyłane pocztą lub są udostępnione do samodzielnego pobrania na stronach internetowych instytucji rządowych i nie ma bezpośredniego kontaktu pomiędzy rachmistrzem a osobą spisywaną (van Dam 1998). Nie udało się jeszcze znaleźć sposobu, dzięki któremu udałoby się uzyskać w spisie jakiekolwiek bezpośrednie informacje o nielegalnych imigrantach.

W odróżnieniu od spisów, przedstawiających informacje o migracjach, rejestry ludnościowe zawierają informacje o migrantach. Kilkakrotna zmiana miejsca zamieszkania migranta w okresie pomiędzy spisami powszechnymi, w spisie niewidoczna, w rejestrach zostanie zapisana jako kilka przemieszczeń danej osoby. Jednak, aby tak się stało, posługiwanie się dokumentem identyfikującym w sposób jednoznaczny jego posiadacza powinno być powszechne, a systemy informatyczne różnych instytucji powinny w sposób płynny wymieniać się informacjami. Dzięki temu wykorzystywanie przez migranta np. systemu publicznej opieki zdrowotnej lub jego rejestracja do celów podatkowych mogłyby stanowić wiarygodne źródło informacji o miejscu i czasie jego pobytu. Wygoda posługiwania się takim identyfikatorem zazwyczaj skutecznie skłania migranta do wykorzystywania go, zapewniając jednocześnie stały dopływ informacji o nim do systemu. Jednak im więcej korzyści ma migrant z faktu posiadania dostępu do szeregu publicznych świadczeń na podstawie posiadanego identyfikatora, tym mniej chętnie będzie on zgłaszał fakt opuszczenia państwa dotychczasowego pobytu, niezależnie od czasu planowanego wyjazdu. Efektem mogą być znaczne rozbieżności pomiędzy zarejestrowanymi wielkościami emigracji oraz stanami ludności a stanem faktycznym (por. Bilsborrow i in. 1997; Janicki 2006b).

Dodatkowym problemem związanym z jakością danych zawartych w rejestrach jest fakt różnicowania zapisów dotyczących identycznych w swej naturze zdarzeń w zależności od tego, kogo dotyczą. Wynika to ze znacznych różnic w definicjach migracji i migranta w różnych państwach oraz w innym traktowaniu w rejestrach własnych obywateli oraz imigrantów (OECD 1999; Kupiszewska, Nowok 2005; por. także rozdział 2). Jedną z konsekwencji przyjęcia różnych kryteriów rozumienia imigracji i emigracji jest, paradoksalnie, brak możliwości obliczenia salda migracji na podstawie posiadanych danych o imigracji i emigracji, pochodzących z tego samego źródła (Langevin, Begeot 1995; Bilsborrow i in. 1997; Janicki 2006b; por. także rozdział 2.2).

Efektem końcowym różnic w kryteriach rejestracji migrantów oraz niechęci migrantów do wyrejestrowywania się z miejsca swojego dotychczasowego pobytu jest istnienie znacznych różnic w danych dotyczących wielkości przepływów migracyjnych pomiędzy państwami będącymi stronami procesu migracji. Różni-

ce te z reguły sięgają kilkudziesięciu-kilkuset procent, chociaż zarejestrowano także przypadki, kiedy różnica pomiędzy rejestrami państwa imigracji i państwa emigracji sięga kilku tysięcy procent[82] (Kędelski 1990; Kupiszewski 1996; Kupiszewska, Nowok 2005). Jak jednoznacznie wskazują badania, dane gromadzone w państwie imigracji są znacznie bardziej wiarygodne. Migrantowi znacznie bardziej zależy bowiem na uzyskaniu dostępu do rozmaitych świadczeń w kraju imigracji, warunkowanych zgłoszeniem swojego pobytu w przewidzianej przez prawo formie niż na rezygnacji z prawa do posiadanych świadczeń w kraju właśnie opuszczanym. W rezultacie w analizach ilościowych za podstawę przyjmuje się najczęściej wielkość migracji zarejestrowaną w kraju imigracji. Rozwiązania alternatywne to stosowanie wyższej z dwóch zarejestrowanych wartości migracji pomiędzy państwami–stronami procesu migracji lub szacowanie najbardziej prawdopodobnej wielkości przepływu ludności pomiędzy dwoma państwami (por. Poulain 1993). Różnice pomiędzy wartościami uzyskanymi tymi metodami a wielkością rejestrów z państw imigracji są jednak stosunkowo nieznaczne.

Jednak nawet rejestry państw imigracji nie zawierają praktycznie żadnych informacji o nielegalnych imigrantach – nie zgłaszają oni bezpośrednio po przyjeździe swojej obecności w kraju, w którym nie mają prawa przebywać. Ujawnienie informacji o takiej osobie następuje w zasadzie tylko wtedy, kiedy zostanie ona zidentyfikowana przez jakąś instytucję publiczną, np. policję lub szpital, ewentualnie kiedy zgłasza się ona do odpowiedniego urzędu w celu uregulowania swojego statusu prawnego, np. prosząc o przyznanie statusu uchodźcy (por. van Dam 1998). Najczęściej czyni to jednak, nie informując o swoim faktycznym poprzednim statusie, skutkiem czego figuruje w rejestrach jako właśnie przybyły imigrant. W rezultacie wielkość bieżącej imigracji jest zawyżana, a przeszłej imigracji – zaniżana (Massey, Capoferro 2004).

Szczególnym przypadkiem związanym z rejestracją nielegalnych imigrantów są ich dzieci urodzone w kraju imigracji. Ich sytuacja formalno-prawna kształtuje się różnie, zależnie od państwa. Rejestry w Holandii zawierają odzwierciedlające stan faktyczny informacje o takich dzieciach, natomiast urodzone we Francji dzieci imigrantów są uwzględniane w statystykach jako imigranci. Jeśli wystąpią o przyznanie francuskiego obywatelstwa, co mogą uczynić dopiero po osiągnięciu wieku 18 lat, wówczas ich status się zmienia. Różnice pomiędzy faktyczną liczbą imigrantów, ujawnioną w spisie powszechnym, a liczbą widoczną w bieżących statystykach potrafią z tego powodu być bardzo znaczące – we Francji dla spisu z 1990 roku wspomniana różnica sięgnęła aż 2,3 mln osób. Wynikało to

[82] Bijak i Koryś (2006) wykonali analizę porównawczą danych o migracjach zgromadzonych w Polsce oraz w osiemnastu państwach stanowiących główne cele emigracji mieszkańców Polski. Współczynnik zgodności porównywanych rejestrów waha się od 2,3% dla Czech do 23,7% dla Luksemburga – tylko w Kanadzie wynosi on 94,4%.

ze znacznego odstępu czasu pomiędzy spisami oraz z wysokiego poziomu rozrodczości wśród imigrantów (por. Bilsborrow i in. 1997).

Dodatkowym źródłem informacji o migracjach są badania ankietowe. Chociaż pozwalają na zgromadzenie informacji tylko o niewielkiej części populacji, to ich przeprowadzanie jest możliwe z niemal dowolnie wysoką częstotliwością. Podobnie istnieje duża dowolność w kształtowaniu treści pytań ankietowych przez badacza i profilowanie ich pod kątem potrzeb analiz migracyjnych, co w przypadku spisów powszechnych ani rejestrów ludnościowych nie jest możliwe. Do najważniejszych wad badań ankietowych w analizie migracji zalicza się z reguły niską w sensie ilościowym reprezentację poszczególnych kategorii migrantów w całej badanej próbie – wiarygodna analiza zależności migracji od cech samego migranta, np. od jego wieku, statusu materialnego, wykształcenia, kraju czy regionu pochodzenia jest więc bardzo trudna (Massey, Capoferro 2004). Podobnie jak w przypadku spisów, bardzo trudno uzyskać w ankietach informacje na temat nielegalnych imigrantów. W obawie przed prawnymi konsekwencjami z reguły odmawiają oni udziału w takich badaniach na skalę, która pozwoliłaby wyciągać nie tylko mikroskalowe wnioski socjologiczne oparte na pojedynczych studiach przypadków, lecz umożliwiłaby dokonanie syntezy i przedstawienie wniosków odnośnie całej populacji migrantów. Nawet badania przeprowadzane techniką *ethnosurvey*, łączącą zalety badań jakościowych z korzyściami analiz makroskalowych, nie pozwalają na właściwe oszacowanie np. liczebności nielegalnych imigrantów na badanym obszarze[83].

Jak zasygnalizowano powyżej, pozyskanie wiarygodnych informacji o migracjach i o migrantach jest zadaniem o wysokim stopniu złożoności. Szczególnie trudno jest właściwie oszacować liczbę nielegalnych imigrantów, gdyż z natury rzeczy usiłują oni ukryć przez instytucjami publicznymi kraju swojego pobytu fakt przebywania na jego terytorium. Liczebności nielegalnych imigrantów szacuje się, stosując szereg przesłanek w logiczny sposób wskazujących na możliwość wystąpienia zjawiska nielegalnej imigracji. Wielowymiarowość nielegalności przedstawiono szczegółowo w tabeli 1 w rozdziale 2.2.1, przy czym niektóre z wymienionych tam kategorii są liczniej niż inne reprezentowane przez nielegalnych imigrantów, a także w różnym stopniu przyczyniają się do powstania szacunków liczby nielegalnych imigrantów w danym państwie.

[83] *Ethnosurvey* to technika wychodząca od analiz jakościowych, na podstawie których powstają semi-strukturyzowane kwestionariusze zawierające pytania otwarte i półotwarte. Z wybranymi respondentami przeprowadza się możliwie swobodne rozmowy, w trakcie których ankieter porusza różne interesujące go kwestie. W trakcie wypowiedzi respondenta ankieter wypełnia różne pola kwestionariusza, w zależności od tego, jak toczy się rozmowa. W Polsce badania tego typu przeprowadzano dość licznie (por. np. Jaźwińska, Okólski 1996; Frejka i in. 1999; Iglicka, Sword 1999; Iglicka 2001).

Szacowanie liczebności nielegalnych imigrantów rozpoczyna się od określenia, czy przedmiotem tego szacunku mają być przepływy do kraju imigracji, czy liczebności osób już w nim przebywających. Te pierwsze szacuje się stosunkowo rzadko, najczęściej na podstawie liczby osób złapanych podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy. Ponieważ nie jest znana liczba osób, które przekroczyły granicę nielegalnie i nie zostały złapane, przyjmuje się więc mnożnik o subiektywnie przyjętej wysokości, zakładając, że na każdego zatrzymanego przypada np. dwóch, którzy przedostali się do kraju nielegalnie (Jandl 2004). Jak piszą van der Erf, Jandl i Reeger (2005), nie ma żadnych wyraźnych powodów, dla których akurat taka wartość tego wskaźnika byłaby bardziej uzasadniona od innych. Wskazują oni także na fakt, że uzyskanie dostępu do danych o zatrzymaniach na granicach jest w większości państw bardzo trudne, bo dane te klasyfikowane są jako tajne. Ponadto jedna osoba mogła zostać zatrzymana i policzona kilkakrotnie. Z powyższych powodów wiarygodność tak otrzymanych szacunków o wielkości przepływów nielegalnych imigrantów jest ograniczona.

Metod dokonywania szacunków liczby nielegalnych imigrantów przebywających na terytorium danego państwa jest wiele. Część z nich ma charakter uniwersalny, inne natomiast są stosowane tylko przez niektóre państwa, ze względu na specyfikę ich sytuacji politycznej, geograficznej bądź prawnej. Przykładowo możliwości pozyskania informacji na temat nielegalnych imigrantów do Australii bądź Nowej Zelandii, ze względu na ich przestrzenną izolację, są znacznie większe niż w przypadku państw posiadających granice lądowe z innymi. Także pomiędzy np. Stanami Zjednoczonymi a państwami imigracyjnymi położonymi w Europie różnic jest dużo (por. Röseler, Vogel 1993; Eaton 1998; Lederer 1998). W ujęciu tradycyjnym liczbę nielegalnych imigrantów szacuje się tzw. metodą rezydualną, obliczając ją jako różnicę pomiędzy danymi spisowymi a danymi z rejestrów (Jandl 2004; van der Erf, Jandl, Reeger 2005). Ponieważ jednak znaczna część państw do gromadzenia danych ludnościowych wykorzystuje tylko jeden z tych sposobów, możliwości zastosowania tej metody są ograniczone. Dodatkowym ograniczeniem jest unikanie spisów przez nielegalnych imigrantów[84]. Ponadto metoda ta jest obarczona sumą błędów wynikających z wadliwości pozyskiwania informacji o migrantach metodą spisową i metodą rejestrów, jest więc uważana z mało wiarygodną. Błędy jednej metody mogą jednak zostać w pewnym stopniu skompensowane błędami drugiej, o ile charakter jednych

[84] Jandl (2004) podaje Hiszpanię jako jeden z nielicznych przykładów skutecznego stosowania metody rezydualnej (resztowej). Imigranci chętnie rejestrują się w rejestrach municypalnych, gdyż pozwala to na uzyskanie dostępu do darmowej opieki zdrowotnej, nie jest natomiast podstawą do usunięcia ich z kraju. W podobny sposób obliczono liczbę nielegalnych imigrantów do Kalifornii w latach 1980–1993 (Johnson 1996).

i drugich błędów różni się, np. jedne zawyżają, a drugie zaniżają oczekiwane liczby. Ponieważ jednak nie jest znany charakter i wzajemna relacja tych błędów, przyjęcie takiego założenia nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i może prowadzić do wzrostu potencjalnych błędów w szacunkach.

Inną metodą jest szacowanie liczebności nielegalnych imigrantów na podstawie założenia, że pewne zidentyfikowane grupy ludzi z dużym prawdopodobieństwem zostaną nielegalnymi imigrantami. Przyjmuje się, że większość imigrantów, których podania o udzielenie azylu politycznego, o przyznanie statusu uchodźcy lub innej formy ochrony odrzucono nie opuszcza dobrowolnie kraju swojego pobytu, lecz pozostaje w nim nielegalnie – tak powstaje pierwszy szacunek. Drugą grupą potencjalnie nielegalnych imigrantów są osoby, którym udzielono zgody na wjazd i pobyt tymczasowy, a one posiadają w kraju przyjazdu członków rodziny – istnieje prawdopodobieństwo, że pozostaną nielegalnie, korzystając ze wsparcia rodziny. Trzecią stanowią sezonowi robotnicy rolni, którzy po zakończeniu legalnej pracy mogą nie wrócić do kraju pochodzenia. Kolejna grupa to osoby zatrzymane podczas przekraczania granicy państwowej – jej liczebność w pewnym stopniu sygnalizuje wielkość presji imigrantów na wjazd do danego kraju, aczkolwiek w znacznym stopniu zależy ona od aktywności służb zajmujących się wyłapywaniem nielegalnych imigrantów; ta z kolei jest pochodną prowadzonej w danym momencie polityki względem imigrantów i może ulegać znacznym zmianom w czasie (van der Erf, Jandl, Reeger 2005). Następną grupę stanowią osoby wydalone z kraju jako przebywające w nim nielegalnie – zakłada się, że z dużym prawdopodobieństwem będą chciały wrócić. W niektórych państwach, np. w Holandii, sumuje się liczbę osób faktycznie wydalonych z liczbą osób, którym nakazano opuszczenie kraju. Jednocześnie zazwyczaj nie weryfikuje się w żaden sposób tego, czy osoby te podporządkowały się nakazowi, czy też nie. Ponadto część imigrantów jest prawdopodobnie wydalana kilkakrotnie, zatem kilka razy jest uwzględniana w szacunkach, co nieco zawyża wartość szacunku (van Dam 1998).

W szczególnych przypadkach, takich jak zespół państw Unii Europejskiej, imigrantem nielegalnym może być także osoba, która w żaden sposób nie zgłosiła i nie zarejestrowała faktu swojego pobytu, chociaż bywa to jedynym warunkiem legalności ich pobytu. Liczbę takich nielegalnych imigrantów w Portugalii, pochodzących z samej Wielkiej Brytanii, szacowano w połowie dekady lat 90. XX wieku na kilkadziesiąt tysięcy (Eaton 1998). Osoby te unikały w ten sposób opodatkowania w kraju pochodzenia, jednocześnie unikając go w Portugalii; za niechęć do rejestracji obwiniano jednak głównie uciążliwe procedury rejestracyjne.

Warto zwrócić uwagę, że żaden z przedstawionych powyżej sposobów szacowania liczby nielegalnych imigrantów nie pozwala na uzyskanie informacji

weryfikowalnej w jakikolwiek sposób (Natale 1998). W żadnym z przypadków nie jest bowiem znana proporcja pomiędzy faktyczną liczbą np. sezonowych robotników rolnych, którzy rzeczywiście pozostali nielegalnie w kraju imigracji po upływie czasu, na który mieli zezwolenie, a całkowitą liczbą tych robotników. Nawet liczba nielegalnie zatrudnionych, przyłapanych przez zajmujące się tym służby publiczne, nie daje żadnej informacji o całkowitej liczbie nielegalnie zatrudnionych. Także programy legalizacji imigrantów, powszechnie przeprowadzanie w wielu europejskich państwach (por. Kraler 2009), nie pozwalają na wyciągnięcie wniosków o całkowitej populacji nielegalnych imigrantów, gdyż nie wiadomo, jaka ich część zgłosiła się do konkretnego programu. Dokonując pewnego uproszczenia można tylko przypuszczać, że skoro liczba imigrantów legalizowanych w kolejnych programach wzrasta, to prawdopodobnie rośnie także liczba nielegalnych imigrantów przebywających w tych państwach. Pomimo tych zastrzeżeń część badaczy uważa, że szacunki liczebności nielegalnych imigrantów oparte na liczebności zgłoszeń do programów legalizacyjnych dają wyniki najbardziej zbliżone do rzeczywistości (por. van der Erf, Jandl, Reeger 2005). Należy jednak pamiętać, że każdy program legalizacyjny kieruje się innymi zasadami, a różnice między programami bywają duże. Z tego właśnie powodu wnioskowanie na temat rosnącej liczebności nielegalnych imigrantów na podstawie rosnących liczb osób zgłaszających się do programów legalizacyjnych powinno być ostrożne – wzrost tej liczby może być spowodowany np. bardziej atrakcyjnymi warunkami legalizacji, a nie tylko wzrostem populacji ogólnej nielegalnych imigrantów.

W poszukiwaniu punktu odniesienia dla zgromadzonych danych liczbowych, który pozwoliłby bardziej precyzyjnie i wiarygodnie oszacować faktyczną liczebność imigrantów nielegalnie przebywających na terytorium danego państwa stosowane bywają różne metody standaryzacji uzyskanych danych. Jedną z nich jest ankietowanie pracodawców z tych sektorów gospodarki, w których powszechnym zjawiskiem jest zatrudnianie nielegalnych imigrantów, a także ich pracowników. W ankietach zadaje się między innymi pytania o liczbę nielegalnych imigrantów zatrudnionych w danej firmie oraz w całym sektorze gospodarki, w którym ta firma działa. Odpowiedź na pierwsze z tych pytań jest uważana za minimalną, a na drugie – za maksymalną faktyczną liczbę nielegalnych imigrantów zatrudnionych w danej branży.

Innymi często stosowanymi metodami są tzw. metody mnożnikowe. Opierają się one na założeniu, że liczba nielegalnych imigrantów pozostaje w stałej relacji do innej, znanej zmiennej, którą może być np. liczba legalnych imigrantów (van der Erf, Jandl, Reeger 2005; Jandl, Vogel, Iglicka 2008). Jeśli uda się ustalić proporcję pomiędzy tymi zmiennymi, wówczas dokonanie szacunku liczby nielegalnych imigrantów jest bardzo proste – jednak także tutaj w zasa-

dzie nie ma możliwości wiarygodnego zweryfikowania poprawności przyjętej proporcji, chociaż ciągle podejmowane są próby uwiarygodnienia wyników tak przeprowadzanych analiz. Ciekawy przykład realizacji tego pomysłu w Holandii przytacza van Dam (1998). Dzięki wywiadom z grupą nielegalnych imigrantów ustalono, jaka część z nich popadła w konflikt z prawem podczas pobytu w tym kraju. Następnie z rejestrów popełnionych przestępstw pozyskano informację o analogicznej proporcji dla imigrantów przebywających w Holandii legalnie, uwzględniając różnice między krajami pochodzenia imigrantów. Potem zestawiono liczby ze sobą, przyjmując założenie upraszczające, że poziomy przestępczości wśród imigrantów legalnych i nielegalnych są do siebie zbliżone i w ten sposób uzyskano szacunek liczby nielegalnych imigrantów w całym kraju. Prawidłowość tego ostatniego założenia stosunkowo łatwo zakwestionować – migranci legalni są z reguły znacznie lepiej wykształceni i lepiej sytuowani od migrantów nielegalnych (Grzymała-Kazłowska 2005), co nie pozostaje bez wpływu na wielkość wskaźników przestępczości pospolitej. Ponadto van Dam (1998) trafnie zauważa, że na podstawie bardzo niewielkiej liczby przebadanych nielegalnych imigrantów i ich deklaracji dotyczących konfliktów z prawem (siedem spośród czterdziestu pięciu osób) autorzy usiłują wyciągać wnioski odnośnie całej populacji, liczącej prawdopodobnie co najmniej kilkaset tysięcy ludzi. Z drugiej jednak strony metody oparte na statystykach zatrzymań przez policję są często stosowane w szacowaniu liczebności nielegalnych imigrantów; czyni się tak m.in. w Niemczech (por. Heckmann 2004).

Innym przykładem zastosowania metody mnożnikowej jest szacowanie liczby imigrantów na podstawie znanej liczby zgonów ludności niezarejestrowanej, przy założeniu proporcjonalności pomiędzy liczbą mieszkańców a liczbą zgonów w przypadku ludności rdzennej i imigracyjnej. Metoda ta ma jednak poważne wady. Imigranci z reguły charakteryzują się inną strukturą wieku (są zazwyczaj młodsi), innym profilem umieralności (z reguły umieralność jest wyższa), a ponadto relatywnie dużo jest zgonów turystów (wypadki samochodowe, narciarskie), co utrudnia prostą interpretację otrzymanych wartości liczbowych (Natale 1998).

Jeszcze inną metodą mnożnikową jest metoda *capture-recapture*, opracowana w Holandii w 1998 roku. Polega ona na policzeniu nielegalnych imigrantów przebywających w określonym miejscu w przestrzeni. Po upływie pewnego czasu w tym samym miejscu przeprowadza się powtórne liczenie. Stosunek liczby osób, które zostały policzone dwukrotnie do liczby osób zidentyfikowanych w drugim zliczaniu jest wskaźnikiem pokazującym, jaką część populacji całkowitej imigrantów udało się zliczyć w drugim liczeniu. Przyjmuje się tutaj upraszczające założenie, że badana populacja jest względnie homogeniczna i że żadna

z jej cech demograficznych czy społecznych nie powoduje zaburzenia otrzymanej proporcji (Jandl 2004; van der Erf, Jandl, Reeger 2005).

Zależnie od metody dokonywania szacunków liczebności nielegalnych imigrantów uzyskuje się różne liczby. Rozbieżności szacunków są tak duże, że wielu badaczy wypowiada się bardzo sceptycznie na temat możliwości prawidłowego i wiarygodnego oszacowania tych liczebności. Lederer (1998) pisze wręcz o tym, że nie ma żadnych naukowych podstaw do tego, aby traktować jako prawdziwe którekolwiek z dokonanych szacunków, a informacje prasowe i telewizyjne, w tym także te podawane przez polityków najwyższego szczebla, mogą zupełnie nijak mieć się do rzeczywistości.

Z podobnych powodów łatwo można podważyć wiarygodność tzw. metody delfickiej, polegającej na wnioskowaniu o migracjach na podstawie ankiet przeprowadzonych wśród osób uchodzących za ekspertów w kwestiach migracji. Metoda ta jest często stosowana do prognozowania przyszłego przebiegu określonych zjawisk społeczno-gospodarczych czy politycznych, gdzie metody oparte na analizie danych, wobec ich braku, zawodzą. W kontekście analizy migracji, w szczególności nielegalnych, ma ona jednak poważną wadę, gdyż wiedza ankietowanych ekspertów często jest efektem ich wyobrażeń o stanie określonych zjawisk społecznych, które powstały dzięki szacunkom obarczonym wszystkimi wadami przedstawionymi powyżej, trudno więc uznać jej wyniki za wyraźnie bardziej wiarygodne od innych.

Także porównywalność danych o migracjach, pochodzących z różnych źródeł, jest oceniana jako niska. Wynika to w głównej mierze z różnic w sposobach gromadzenia danych. Jeszcze większych problemów nastręcza porównywanie migracji na szczeblu międzynarodowym. Wynika to z wielu powodów, w tym m.in. z różnic odstępów czasu pomiędzy kolejnymi spisami w różnych państwach, opisanych powyżej różnic sposobów gromadzenia danych, różnic fizycznych wielkości jednostek administracyjnych, dla których gromadzi się dane, a przede wszystkim różnic definicji migracji i migranta. Do dzisiaj ani na skalę ogólnoświatową, ani nawet na skalę europejską nie udało się w pełni ujednolicić definicji migranta ani migracji. W różnych państwach odmiennie rozumie się migrację stałą (długookresową), tymczasową i wahadłową, a migracja jest rejestrowana po spełnieniu różnych kryteriów o charakterze przestrzennym. Oprócz różnic w definicjach migracji i migranta problemy w interpretacji danych wynikają także z niepewności odnośnie do zawartości publikowanych informacji liczbowych. Jak piszą Kupiszewska i Nowok (2005), nawet w przypadku części państw Unii Europejskiej nie wiadomo do końca, jak powstają i – w efekcie – jakie dane zawierają dostępne statystyki. Dodatkowym problemem są różnice w rozumieniu i interpretacji najbardziej podstawowej terminologii, jak np. „kraj pochodzenia" (por. rozdział 2). Konsekwencją takiego zróżnicowania jest brak

możliwości prostego, w pełni wiarygodnego porównania gromadzonych w podobny sposób danych pochodzących z różnych państw, gdyż mogą one przekazywać zupełnie inne informacje, pomimo zbieżności używanego nazewnictwa (por. Zlotnik 1999).

Teoretycznie za migrację należałoby uznać każdą zmianę miejsca zamieszkania (adresu). W Unii Europejskiej w ten sposób definiuje się migrację tylko w Niemczech. Większość pozostałych państw za migrację uważa przemieszczenie na czas przekraczający subiektywnie przyjętą wartość progową, związane z przeprowadzką do innej jednostki administracyjnej, przyjętej za pole podstawowe analizy. Najczęściej jest nią jednostka administracyjna najniższego szczebla – w Polsce jest to gmina. Efektem przyjęcia takiego kryterium jest całkowite pominięcie np. migracji pomiędzy dwiema miejscowościami położonymi w tej samej gminie. W części państw w statystykach udostępnia się wyłącznie dane dotyczące migracji na pobyt stały – jest to m.in. Słowacja (Kupiszewska, Nowok 2005). Skutkiem różnic pomiędzy koncepcjami realizowanymi w Niemczech i na Słowacji jest nadzwyczaj wysoka ruchliwość migracyjna mieszkańców Niemiec oraz relatywnie niska – mieszkańców Słowacji czy Polski. W rzeczywistości liczby te przedstawiają jakościowo różne zdarzenia i ich bezpośrednie porównywanie nie pozwala na uzyskanie wiarygodnego obrazu sytuacji. Jak piszą Bijak i Koryś (2006), rejestracja wyłącznie migracji na pobyt stały może być przyczyną tak poważnego zaniżenia wielkości faktycznych przepływów międzynarodowych, że – wyjątkowo – rejestry w państwach emigracji mogą w sposób bardziej wiarygodny przedstawiać rzeczywistą wielkość migracji. Dodatkowym problemem jest fakt, że w znacznej części państw, w tym w Polsce i Francji, migracje są rejestrowane nie na podstawie zaistniałych faktów, lecz na podstawie zgłoszonych intencji przyjazdu bądź wyjazdu (Bijak, Koryś 2006). W rezultacie może zaistnieć sytuacja, kiedy to zaplanowany wyjazd nie zostanie zrealizowany, natomiast będzie odzwierciedlony w statystykach.

Jak wykazano powyżej, pozyskanie wiarygodnych danych o przepływach migracyjnych jest trudne, gdyż dane te z natury rzeczy nie odzwierciedlają w pełni stanu faktycznego. W świetle tego faktu staje się oczywiste, że prognozowanie przyszłych przepływów migracyjnych jest zadaniem o jeszcze wyższym stopniu złożoności, a poziom niepewności co do wiarygodności dokonanych prognoz jest wysoki. Bijak (2005) przyczyn dużych błędów w prognozach migracji międzynarodowych upatruje przede wszystkim w braku spójnej teorii migracji, w niskiej jakości danych dotyczących migracji oraz w powszechnym ignorowaniu w analizach zmiennej politycznej, często stanowiącej najważniejszą determinantę migracji. Kupiszewski (2001) wskazuje natomiast na pomijanie doświadczeń z przeszłości i tworzenie prognoz zupełnie pozbawionych odniesienia do znanych wielkości przepływów migracyjnych, które w sposób naturalny mo-

głyby stanowić punkty odniesienia w analizie ilościowej[85]. W kontekście legalnych migracji międzynarodowych w Unii Europejskiej proponuje nawet prowadzenie rozważań raczej o trendach w procesach migracji niż o jej wielkościach, wobec znaczącego poziomu niepewności odnośnie do wielkości przepływów, wynikającej z niskiej wiarygodności danych (Kupiszewski 2006).

[85] Bazując na analogiach z nieodległej przeszłości Polski Kupiszewski (2001) wykazał zupełny brak realizmu prognoz, których autorzy wieszczyli wielomilionowy odpływ ludności z Polski po wejściu Polski do Unii Europejskiej i po otwarciu zachodnioeuropejskich rynków pracy dla Polaków. Za maksymalne możliwe wielkości przyszłych przepływów migracyjnych uznał on wielkości migracji wywołane bardzo silnymi czynnikami sprawczymi z przeszłości: II wojną światową, podczas której w migracjach brało udział ok. 3% ludności Polski rocznie oraz przemianami polityczno-gospodarczymi schyłku lat 80. XX wieku, kiedy migrowało ok. 0,6% mieszkańców rocznie. Niezależnie od uzyskanych wyników Kupiszewski wskazuje na to, że z czasem wyczerpuje się zasób ludzi skłonnych do podjęcia migracji.

ROZDZIAŁ 5. Rola państw w kształtowaniu migracji

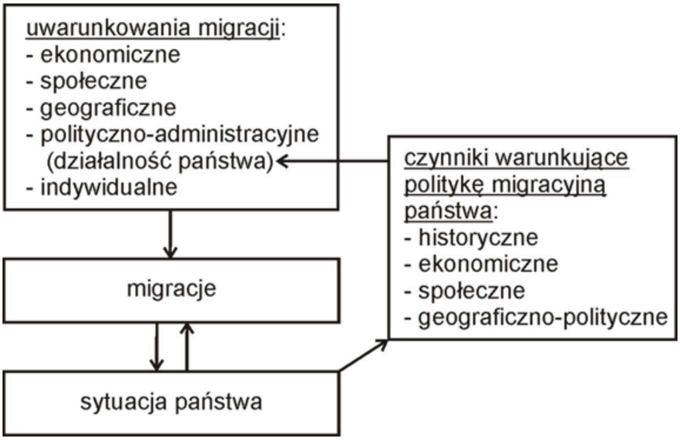
Państwo, jako nadrzędna organizacja polityczna zajmująca określone terytorium, wyposażona w zorganizowany aparat przymusu, ma możliwość określania zasad funkcjonowania na swoim terytorium[86]. Dotyczy to w zasadzie każdego aspektu życia społecznego i gospodarczego osób zamieszkujących dane państwo, w tym także zasad opuszczania terytorium państwa oraz zasad legalnego przekraczania granicy i wjazdu na jego terytorium. W praktyce oznacza to, że aparat państwowy może swobodnie kształtować reguły rządzące migracjami wewnętrznymi i migracjami międzynarodowymi z jego udziałem. Ograniczenia w określaniu tych zasad mogą wynikać z międzynarodowych zobowiązań państwa wobec innych podmiotów w przestrzeni politycznej oraz wobec własnych obywateli, w których interesie państwo powinno działać[87] (por. Baczwarow, Suliborski 2002). Polityka migracyjna państw jest coraz częściej uważana za najważniejszą determinantę migracji (por. Zolberg 1999).

Z drugiej strony migracje, w szczególności migracje międzynarodowe, są jednym z ważnych czynników kształtujących sytuację państwa w aspekcie ekonomicznym, społecznym, demograficznym, politycznym i prawnym. Emigranci obniżają potencjał siły roboczej opuszczanego państwa, imigranci go podwyższają – ale jednocześnie mogą stanowić obciążenie dla systemu opieki społecznej. Wskutek migracji zmianie może ulec struktura wiekowa mieszkańców państwa, gdyż zarówno wśród ludności napływającej, jak i wśród wyjeżdżających z reguły przeważają ludzie stosunkowo młodzi, w wieku pełnej aktywności zawodowej. Emigranci mogą stanowić dla opuszczanego państwa swego rodza-

[86] Państwo jest tworem o wysokim stopniu wewnętrznej złożoności, co implikuje znaczną trudność w jednoznacznym zdefiniowaniu go. Liczne definicje w różny sposób eksponują najważniejsze atrybuty państwowości: suwerenną władzę nad określonym terytorium zamieszkałym przez pewną grupę ludzi (np. Otok 1998: *państwo jest terytorialną i suwerenną organizacją przymusu, działającą w interesach gospodarczych, politycznych i ideologicznych ludzi zamieszkujących określone terytorium*, s. 58). Istotnym dodatkowym elementem jest podmiotowość na forum międzynarodowym, określana przez Konwencję z Montevideo z 1993 roku jako zdolność wchodzenia w relacje międzynarodowe (Montevideo... 1933). Niemal wszystkie definicje państwa zawierają słowo „przymus", niektóre wręcz przyznają mu priorytet – np. Rykiel (2006, s. 50) definiuje państwo jako *quasi-terytorialny aparat przymusu*. Z perspektywy potrzeb niniejszej pracy prowadzenie drobiazgowych rozważań na temat istoty państwowości nie wydaje się jednak być konieczne; szczegółową analizę proponują m.in. Rykiel (2006) oraz Sobczyński (2006).

[87] Baczwarow i Suliborski (2002) definiują państwo jako suwerenny, terytorialny twór działający na rzecz politycznych, gospodarczych, społecznych i obronnych interesów swoich mieszkańców. Istnieje jednak poważna trudność w obiektywnym i jednoznacznym zdefiniowaniu tego, co jest interesem mieszkańców danego państwa, w szczególności kiedy występują sprzeczności interesów różnych grup obywateli.

ju zagraniczne lobby wspierające je w realizacji jego interesów na forum międzynarodowym; imigranci mogą wpłynąć na zmianę polityki zagranicznej państwa. Liczna grupa imigrantów może wymusić na organach państwa zgodę na odstępstwa od obowiązujących reguł prawnych, aby dostosować je do potrzeb i oczekiwań mniejszości[88].



Rycina 2. Relacja pomiędzy migracjami a państwem.

Źródło: opracowanie własne.

Państwo i migracje pozostają zatem w silnej wzajemnej zależności. Migracja może być skutkiem lub przyczyną w łańcuchu wzajemnych powiązań pomiędzy nią samą a państwem (por. ryc. 2). Z braku obiektywnej miary nie sposób rozstrzygnąć, który z tych dwóch elementów ma większy wpływ na ten drugi, natomiast szczegółowa analiza tej wzajemnej relacji jest konieczna dla zrozumienia, w jaki sposób rozwój obszarów peryferyjnych może być skutkiem migracji, dzięki właściwie zorientowanym i ukierunkowanym działaniom państwa. Przedmiotem rozważań niniejszego rozdziału jest wpływ państwa na migracje, natomiast analiza wpływu migracji na państwo znajduje się w rozdziale 6.

5.1. Czynniki warunkujące politykę migracyjną państw

Polityka migracyjna państw jest najczęściej rozumiana jako zespół działań państwa zmierzających do regulacji procesów migracji, w tym zarówno napły-

[88] Przykładowo w Niemczech w 2002 roku wyrażono zgodę na dokonywanie rytualnego uboju bydła bez wcześniejszego ogłuszania go na potrzeby wspólnot, dla których z powodów religijnych było to istotne (muzułmańskiej i żydowskiej), niezależnie od nadal obowiązujących przepisów ogólnych nakazujących możliwie humanitarne traktowanie żywca rzeźnego.

wu, jak i odpływu ludności. Na politykę migracyjną składa się zatem polityka imigracyjna oraz polityka emigracyjna (por. Duszczyk 2012). Na politykę imigracyjną składają się dwa podstawowe elementy: działania o charakterze kontrolnym, proceduralnym i selekcyjnym, adresowane do osób przybywających z zagranicy oraz działanie dotyczące tych osób, które już przebywają na terytorium danego państwa (Kicinger, Saczuk 2004). Przez analogię, w skład polityki emigracyjnej wchodzą działania podejmowane wobec własnych obywateli przebywających na terytorium państwa oraz działania adresowane do emigrantów.

Polityka migracyjna państw jest uwarunkowana przez szereg czynników. Ich znaczenie jest zależne od specyfiki danego państwa, między innymi od jego doświadczeń historycznych, sytuacji ekonomicznej, struktury narodowościowo-etnicznej, wewnętrznych uwarunkowań kulturowych, nastawienia własnych obywateli do imigrantów, położenia geograficznego czy charakteru sąsiedztwa politycznego. W dalszej części rozdziału czynniki te połączono w cztery grupy: historyczne, ekonomiczne, społeczne i geograficzno-polityczne, i poddano szczegółowej analizie.

5.1.1. Czynniki historyczne

Istnieją wyraźne różnice w traktowaniu zjawiska migracji międzynarodowych przez państwa tradycyjnie imigracyjne oraz państwa, które w nieodległej przeszłości były lub wciąż są źródłem emigracyjnej siły roboczej. W pierwszej grupie znajdują się między innymi Stany Zjednoczone, Kanada, Australia i Nowa Zelandia, w drugiej – większość państw europejskich.

Państwa imigracyjne zostały zbudowane rękami ludności napływowej. Spis powszechny w Stanach Zjednoczonych przeprowadzony w 2000 roku wykazał, że w odpowiedzi na pytanie o pochodzenie etniczne zaledwie 20,2 mln spośród 281,4 mln mieszkańców zadeklarowało pochodzenie amerykańskie, a kolejne 7,9 mln – pochodzenie indiańskie. Łącznie stanowiło to tylko 10% mieszkańców USA. Wśród piętnastu najliczniejszych grup aż jedenaście stanowi ludność posiadająca korzenie w różnych państwach Europy, stanowiąca łącznie 54,3% mieszkańców USA[89]. Napływ ludności do USA na przestrzeni dziejów nie był równomierny. W latach 1836–1845 średnio rocznie przybywało 77,5 tysiąca osób, a w latach 1847–1853 już 305 tysięcy osób (Walaszek 2007). Kulminacja napływu imigrantów do Stanów Zjednoczonych przypadła na pierwszą dekadę XX wieku,

[89] Pochodzenie niemieckie zadeklarowało 42,8 mln ludzi, irlandzkie – 30,5 mln, angielskie – 24,5 mln, włoskie – 15,6 mln, polskie – 9 mln, francuskie 8,3 mln, szkockie – 4,9 mln, holenderskie – 4,5 mln, norweskie – 4,5 mln, szkocko-irlandzkie – 4,3 mln, szwedzkie – 4 mln. Wśród piętnastu najliczniejszych grup znalazły się jedynie dwie grupy pozaeuropejskie: pochodzenie afroamerykańskie zadeklarowało 24,9 mln osób, a meksykańskie – 18,4 mln osób (Brittingham, de la Cruz 2004).

kiedy to do USA przybyło, jak się szacuje, około 8,8 mln ludzi (Freeman 2007). Narastające protesty ludności już zamieszkującej kraj przeciwko przyjmowaniu kolejnych imigrantów i wzrost nastrojów ksenofobicznych zaowocowały zakończeniem okresu liberalnej polityki imigracyjnej i coraz silniejszymi restrykcjami, które sukcesywnie wprowadzano od 1917 roku (Kubiak 1975). Selekcjonowanie napływającej ludności miało miejsce jednak już wcześniej, a jednym z kluczowych kryteriów było pochodzenie etniczne. W ten sposób od 1882 roku ograniczano napływ Chińczyków, a od 1907 roku – Japończyków (Walaszek 2007). W 1921 roku uchwalono pierwszą typowo imigracyjną ustawę, określającą procentowy udział imigrantów pochodzących z różnych państw, mających prawo osiedlić się w USA, w całkowitej liczbie przyjmowanych imigrantów (Sakson 2005). Limity przyjęć odnoszące się do państw pochodzenia zniesiono w USA dopiero w 1965 roku (Freeman 2007).

Imigracyjny charakter państwa ma zarówno pośredni, historyczny wpływ na jego dzisiejszą politykę imigracyjną, jak i wpływ bezpośredni. Stale rosnąca liczba imigrantów oraz wzrastający odsetek ludności napływowej w społeczeństwie powodują bowiem wzrost presji na stworzenie systemowej odpowiedzi na zjawisko imigracji. W większości przypadków państwa podejmują jednak tylko rozwiązania doraźne. Nie zawsze stanowią one część polityki imigracyjnej *sensu stricto*, lecz są odpowiedzią na problem imigracji, realizowaną np. na polu polityki integracyjnej. Do najczęściej stosowanych narzędzi tego typu należą programy legalizacyjne. Chociaż nie wykazano istnienia bezpośredniej zależności liczbowej pomiędzy wielkością bieżącego napływu imigrantów do państwa lub odsetkiem imigrantów w społeczeństwie a częstotliwością przeprowadzania programów legalizacyjnych, to nie sposób nie zauważyć, że np. w skali Unii Europejskiej zdecydowana większość zgłoszeń w tych programach jest składana w państwach południowej części kontynentu, stanowiących pierwsze w sensie przestrzennym cele imigrantów napływających z północnej Afryki czy Bliskiego Wschodu. Jak podaje Kraler (2009), w samych Włoszech złożono aż 35,4% spośród wszystkich podań w 68 programach legalizacyjnych przeprowadzonych w państwach Unii Europejskiej w latach 1973–2008. Udział Hiszpanii wynosił 24,7%, Grecji – 19,2%, a Portugalii – 6%; łączny udział czterech wymienionych państw południowej Europy w puli przyjętych zgłoszeń w programach legalizacyjnych wyniósł 85,3%. Nie dziwi to o tyle, że według szacunków około połowa nielegalnych imigrantów zamieszkujących państwa europejskie mieszka właśnie w tych czterech państwach i we Francji (por. także Icduygu, Unalan 2002). Można zatem powiedzieć, że wpływ na politykę migracyjną państwa ma zarówno jego odległa przeszłość i tradycyjnie imigracyjny charakter, jak i niedawne zmiany społeczne wynikające z masowego napływu ludności poszukującej lepszego życia.

Chociaż sytuacja polityczna na świecie w ciągu ostatnich stu lat zmieniła się bardzo poważnie, to wciąż państwa tradycyjnie imigracyjne prowadzą inną politykę migracyjną niż państwa europejskie. W ostatniej dekadzie XX wieku Stany Zjednoczone przyjęły 9,1 mln imigrantów. Ludność urodzona poza terytorium USA w 2000 roku stanowiła w USA 12,4% mieszkańców, w Kanadzie – 18%, a w Australii – 23%[90] (Freeman 2007). Tymczasem średnio w państwach UE 15 w 2004 roku wskaźnik ten wynosił tylko 6%, nigdzie poza Luksemburgiem nie przekraczając wartości 10%[91]. Jest to skutkiem zarówno różnic w prowadzonej polityce migracyjnej, jak i różnic w sytuacji imigrantów na rynkach pracy.

Te różnice Fukuyama (2006) postrzega jako fundament problemów Europy z imigrantami. Jego zdaniem rynek amerykański oferuje imigrantom wiele miejsc pracy, w szczególności w najniższych segmentach rynku, jest elastyczny i łatwo dostępny, natomiast system opieki społecznej jest słabo rozbudowany. Natomiast w większości państw Europy Zachodniej imigranci mają utrudniony dostęp do pracy, rynek jest mało elastyczny a opieka socjalna bardzo rozbudowana. W efekcie imigranci przybywają do USA w poszukiwaniu pracy a do Europy – w poszukiwaniu korzyści socjalnych. Integracja poprzez pracę, z reguły bardzo efektywna, jest zatem w Europie mocno utrudniona (Fukuyama 2006).

Jakkolwiek dyskusyjną byłaby tak postawiona teza, to jest faktem, że silniejsze w Europie niż w USA ograniczanie dostępu do rynku pracy dla imigrantów w pewnym stopniu wynika z odmienności doświadczeń historycznych, które rzutują na współczesne podejście do imigrantów. Jak pisze Neerup (2009), w ramach polityki selektywnej imigracji państwa europejskie rekrutują siłę roboczą, natomiast Stany Zjednoczone i Australia – swoich przyszłych obywateli. W przypadku obu tych państw polityka zachęcania do imigracji na stałe ma głęboko zakorzenioną tradycję. Jeszcze w XIX wieku administracja australijska aktywnie reklamowała w Anglii wyjazd do Australii, organizowała i subsydiowała podróż (Castles 2004).

Bardzo istotną determinantą natury historycznej, różnicującą podejście do migracji międzynarodowych w różnych częściach Europy, jest kolonialna przeszłość większości państw zachodniej części kontynentu. Związki pomiędzy dawnymi metropoliami i ich dawnymi koloniami są do dzisiaj bardzo silne. Powstała w 1931 roku Wspólnota Narodów, zrzeszająca obecnie 53 pań-

[90] Ludzi urodzonych poza granicami kraju, przebywających na jego terytorium, traktuje się jako imigrantów. Jest to zgodne ze stanem faktycznym, musieli oni bowiem przekroczyć granicę państwową, skoro urodzili się za granicą. Część tej grupy ludzi mogła jednak w międzyczasie, w ramach procesów naturalizacji, otrzymać obywatelstwo państwa swojego obecnego pobytu.

[91] Obliczono na podstawie danych Eurostatu, według Antonsicha (2006). Istotne jest tu jednak zastrzeżenie, że dane te dotyczą osób nieposiadających obywatelstwa państwa swojego pobytu, co, zgodnie z treścią przypisu 90., może w pewnym stopniu wpływać na porównywalność danych.

stwa[92] pod nieformalnym przywództwem Wielkiej Brytanii, dawnej metropolii, jest strukturą pozwalającą Wielkiej Brytanii na zachowanie wpływów politycznych na świecie, kosztem między innymi preferencji w przyznawaniu prawa do imigracji dla mieszkańców państw członkowskich. Nieco podobne struktury o charakterze zrzeszeń międzypaństwowych posiadają Francja i Portugalia[93]. Ułatwienia wizowe dla mieszkańców byłych kolonii, w połączeniu z korzyściami, jakie potencjalny migrant może odnieść dzięki istnieniu sieci migracyjnych, powodują wystąpienie wyjątkowo silnych powiązań migracyjnych pomiędzy dawną metropolią i jej byłymi koloniami. Ich skutkiem jest liczbowa dominacja imigrantów z dawnych kolonii w dawnych państwach kolonialnych, np. w Wielkiej Brytanii trzy największe grupy imigrantów stanowią Pakistańczycy, Hindusi oraz imigranci z Bangladeszu, we Francji, Holandii i Włoszech – obywatele państw Afryki Północnej, a w Niemczech – Turcy (por. Janicki 2007a).

W niektórych państwach Europy Zachodniej, w szczególności w Niemczech, znaczący wpływ na politykę migracyjną miała II wojna światowa. Po jej zakończeniu wiele państw rozpoczęło aktywną rekrutację siły roboczej z zagranicy, w obliczu demograficznej luki w strukturze wiekowej mieszkańców, w szczególności mężczyzn, spowodowanej działaniami wojennymi. Ówczesna polityka migracyjna zakładała konieczność szybkiego pozyskania znacznych zasobów imigracyjnej siły roboczej na określony czas. Od imigrantów oczekiwano, że po zakończeniu programów pracy tymczasowej, w ramach których przybyli do Europy Zachodniej, powrócą do krajów swojego pochodzenia (Bauböck 2006). Szybko okazało się jednak, że znaczna część imigrantów nie zamierza wracać – przeciwnie, sprowadzają rodziny i chcą pozostać na stałe[94] (European Commission 2003a). Politykę aktywnego rekrutowania imigrantów definitywnie zakończono w większości państw Europy Zachodniej dopiero po kryzysie naftowym

[92] Liczebność według stanu z 2014 r. (The Commonwealth... 2014). W tej grupie tylko Mozambik i Rwanda nie były nigdy brytyjskimi koloniami (por. Sobczyński 2006). Wspólnota Narodów obejmuje obszar o powierzchni przekraczającej 32 mln km^2, zamieszkały przez ponad 1,9 mld ludzi.

[93] Wspólnota Francuska, zrzeszająca 56 państw, powstała w 1958 r. na bazie wcześniejszej Unii Francuskiej z 1946 r., w celu utrzymania przez Francję wpływów w koloniach, stopniowo wymykających się spod kontroli. Wspólnota Państw Języka Portugalskiego, zwana też Wspólnotą Luzytańską, powstała w 1996 r., zrzesza osiem państw. Ma charakter w większym stopniu kulturowy niż polityczny. Każda z tych wspólnot: brytyjska, francuska i portugalska, ma inne założenia, cele i specyfikę, natomiast łączy je fakt rzeczywistej dominacji byłych państw kolonialnych. Sobczyński (2006) wśród międzynarodowych organizacji mających za zadanie podtrzymać wpływy dawnego suwerena w dawniej terytoriach podległych, dziś niepodległych państwach, wymienia także rosyjską Wspólnotę Niepodległych Państw, powstałą w 1991 roku. Zrzesza ona dziewięć państw będących byłymi republikami ZSRR. Chociaż państwa te nie miały formalnie statusu terytoriów zależnych, lecz republik związkowych, relacja między nimi a Federacją Rosyjską miała charakter tzw. kolonializmu wewnętrznego (Sobczyński 2006).

[94] Wyjątkowo trafnie ujął to Max Frisch: *Potrzebowano siły roboczej, a tymczasem przyjechali ludzie*. (za: Wyzwania... 2003, s. 14).

w latach 1973–1974 (Serrano Martinez 1998). W niektórych państwach w tym samym momencie rozpoczęto działania mające skłonić imigrantów do powrotu do krajów pochodzenia (Rymarczyk 1986).

Innym powodem istnienia różnic pomiędzy politykami migracyjnymi państw Europy Zachodniej i Europy Wschodniej jest ich najnowsza historia. W przypadku Polski od 1980 roku, zgodnie z umową pomiędzy państwem polskim a ZSRR, obywatele ZSRR pochodzący z Rosji, Ukrainy lub Białorusi mogli przyjeżdżać do Polski bez wiz (Kicinger 2005a). Na zasadzie inercji ruch bezwizowy, odbywający się w zasadzie bez dodatkowych ograniczeń, trwał aż do wprowadzenia ustawy o cudzoziemcach w 1997 roku (Ustawa o cudzoziemcach... 1997). Jak pisze Kicinger (2005a) wieloletni brak jakiejkolwiek decyzji w zakresie ograniczeń imigracji był, paradoksalnie, jedną z najbardziej owocnych decyzji w zakresie polskiej polityki migracyjnej po 1989 roku, gdyż umożliwił napływ imigracyjnej siły roboczej odpowiadającej na szybko zmieniające się potrzeby rynku pracy. Zmiany w tym zakresie i wprowadzenie obowiązku wizowego zostały wymuszone przez zobowiązania Polski wynikające z procesu akcesji do Unii Europejskiej (por. Góralski 2007). Pomimo tego starano się zminimalizować negatywne skutki wprowadzenia reżimu wizowego. Przeciwko wprowadzeniu wiz dla imigrantów z państw byłego ZSRR przemawiały bowiem argumenty natury ekonomicznej, a także chęć zagwarantowania polskiej diasporze na Wschodzie swobody przyjeżdżania do Polski. Osiągnięto kompromis, maksymalnie opóźniając moment wprowadzenia wiz, a w późniejszym okresie wydając je szybko, bez zbędnych formalności i bez opłat. W ten sposób pogodzono wymogi Unii Europejskiej z interesem Polski (Kicinger 2005a).

Państwa Europy Zachodniej, a także zrzeszająca je Unia Europejska, w bardzo wyraźny sposób wpłynęły na kształtowanie się fundamentów polityki migracyjnej państw Europy Wschodniej. Te ostatnie przejęły z Zachodu wzorce oparte na filozofii, w której centrum znajdują się prawa człowieka, zakładającej m.in. konieczność ochrony uchodźców. Przejęły jednak także praktykę polityczną ograniczania i kontroli napływu cudzoziemców, zgodną z zasadą *zero imigracji* oraz filozofią *fortress Europe* – koncepcją zakładającą kontrolę nad imigracją spoza obszaru zamkniętej grupy państw europejskich, postrzeganą w kategoriach zagrożenia (Geddes 2000; Kicinger, Saczuk 2004).

5.1.2. Czynniki ekonomiczne

Przyjęcie perspektywy ekonomicznej w analizie czynników warunkujących politykę migracyjną państw teoretycznie można by sprowadzić do odpowiedzi

na pytanie, czy przyjmowanie imigrantów jest *per saldo* korzystne dla gospodarki danego państwa, czy też nie. Jak ujął to Simon (1984, za: DeVoretz 2006, s. 392):

> *if the marginal immigrant makes a non-negative contribution to the treasury, you continue to admit immigrants until the contribution goes to zero*[95].

W praktyce żadne państwo nie stosuje powyższej zasady *explicite*, chociaż jest ona nieformalnie uwzględniana podczas kształtowania polityki migracyjnej. W interpretacji DeVoretz (2006) ograniczenie wsparcia socjalnego dla imigrantów w Stanach Zjednoczonych, wprowadzenie ograniczeń mobilności wewnętrznej dla niektórych imigrantów w państwach Unii Europejskiej bądź kontynuacja relatywnie liberalnej polityki admisyjnej w Kanadzie są przejawami stosowania zasady proponowanej przez Simona.

W państwach wysoko rozwiniętych, z perspektywy gospodarczej, istnieje strukturalne zapotrzebowanie na trzy kategorie imigrantów. Pierwszą stanowią pracownicy o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Ponieważ wnoszą oni ze sobą kapitał ludzki o znacznej wartości, są stosunkowo najłatwiej akceptowani przez obywateli państwa imigracji. Drugą grupę stanowią pracownicy o niskich kwalifikacjach, mający za zadanie wypełnić luki w najniższych segmentach rynku pracy i zapobiec wystąpieniu zjawiska inflacji strukturalnej. Są gorzej akceptowani przez społeczeństwo państwa imigracji, gdyż często postrzega się ich jako istotną konkurencję na rynku pracy dla rdzennych mieszkańców. Trzecią grupą są młodzi imigranci postrzegani nie w kategoriach aktualnych potrzeb rynku pracy, lecz w kategoriach demograficznych. Dzięki nim struktura wiekowa społeczeństwa ma szanse nieco się poprawić, a systemy emerytalne utrzymać przyszłych świadczeniobiorców, korzystając ze składek wnoszonych także przez imigrantów (Neerup 2009). Szczegółowe badania wskazują na to, że nie jest możliwe pełne skompensowanie deficytu siły roboczej oraz zmian w strukturze demograficznej państw wysoko rozwiniętych dzięki imigrantom (np. Replacement... 2000; Castles 2006). Jednak pomimo tego państwa te starają się łagodzić negatywne skutki zmian społecznych i demograficznych właśnie dzięki imigrantom (Schmid-Drüner 2006).

Przeciwko liberalnej polityce migracyjnej z reguły protestują związki zawodowe i inne zrzeszenia pracowników, upatrując w imigrantach konkurencji dla siebie na rynku pracy[96]. Czytelnym skutkiem tych protestów jest stosunkowo

---

[95] Jeśli krańcowy imigrant [por. produkt krańcowy w ekonomii; np. Begg, Fischer, Dornbusch 2007b] wnosi do skarbu państwa więcej niż z niego czerpie, należy kontynuować przyjmowanie imigrantów do momentu, kiedy bilans dla krańcowego imigranta spadnie do zera (tłum. W.J.).

[96] Jak zauważają Blevis i Pezet (2012), związki zawodowe reprezentują pracowników w kontaktach z innymi podmiotami krajowej sceny politycznej. Tak długo, jak ich członkami nie są pracownicy-imigranci, ich interesy w żaden sposób nie są chronione. We Francji ten model powoli się zmienia, gdyż coraz częściej imigranci zapisują się do związków zawodowych.

powszechne nieuznawanie kwalifikacji pracowników z zagranicy na krajowych rynkach pracy. Nie wyeliminowano skutecznie problemu nieuznawania kwalifikacji nawet wewnątrz Unii Europejskiej, pomimo przyjęcia szeregu dyrektyw dotyczących wzajemnego uznawania dyplomów (por. Szylko-Skoczny 2001). Z innych powodów, głównie natury społeczno-kulturowej, przeciwko przyjmowaniu imigrantów aktywnie protestują także partie polityczne zrzeszające i reprezentujące ludzi o poglądach prawicowych.

Odmienne zdanie w kwestii przyjmowania imigrantów prezentują organizacje zrzeszające pracodawców. Dostrzegają oni konieczność wypełnienia luk na rynku pracy, w szczególności w zawodach uważanych za nieprestiżowe, znajdujących się na dole drabiny społecznej. Luki te wynikają z nierównowagi pomiędzy podażą pracy a popytem na nią w społeczeństwach o wysokim poziomie życia. Oczekiwania pracowników co do charakteru wykonywanej pracy oraz gratyfikacji finansowej za nią bywają niewspółmiernie wysokie do możliwości pracodawców, poszukują oni więc pracowników wśród imigrantów, których oczekiwania są znacznie niższe. Nawet w Hiszpanii, w której akcje legalizowania imigrantów są wyjątkowo często przeprowadzane i obejmują za każdym razem grupy imigrantów o liczebnościach rzędu kilkudziesięciu-kilkuset tysięcy, pracodawcy domagają się dalszej liberalizacji polityki migracyjnej. Uważają bowiem, że potrzeby rynku pracy są jeszcze większe i nie ma możliwości zaspokojenia ich z wykorzystaniem rodzimej siły roboczej (Kicinger, Saczuk 2004). Podobnie uważają niemieccy pracodawcy, którzy zwrócili się do niemieckiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z ostrzeżeniem, że dalsza readmisja imigrantów doprowadzi do zamykania zakładów pracy z powodu braku chętnych do jej wykonywania (Wyzwania... 2003). Polityka migracyjna państw jest zatem wypadkową sprzecznych oczekiwań różnych grup społecznych i zawodowych.

Próba zaspokojenia potrzeb wszystkich zainteresowanych stron przez organa decyzyjne państw prowadzi nierzadko do wystąpienia znacznych rozbieżności pomiędzy pierwotnymi, deklarowanymi założeniami polityki migracyjnej a jej ostatecznym kształtem. Znamienny jest tu przykład Niemiec, w których na początku XXI wieku, pod wpływem raportu komisji ekspertów pod przewodnictwem Rity Süssmuth, planowano całkowitą zmianę paradygmatu w polityce migracyjnej. W raporcie tym postulowano jednoznaczne uznanie Niemiec za państwo imigracyjne (Süssmuth 2001). Jednak konieczność częściowego uwzględnienia postulatów przeciwników liberalizacji tej polityki doprowadziła do tak istotnych modyfikacji pierwotnych założeń raportu, że oczekujące na zmiany zrzeszenia pracodawców, organizacje pozarządowe, kościoły, a także sami imigranci ocenili wprowadzone zmiany jako fasadowe (Schmid-Drüner 2006).

Wśród endogenicznych czynników natury ekonomicznej, mających wpływ na politykę migracyjną, należy wskazać także poziom bezrobocia. Wysokie

bezrobocie może być czynnikiem skłaniającym organa decyzyjne państw do ułatwiania emigracji swoich obywateli. W liberalnych demokracjach formalne utrudnienia w emigracji, typowe dla niedemokratycznych reżimów, nie występują, działania państw mogą jednak być ukierunkowane na zewnątrz. Starania polskich negocjatorów o maksymalne skrócenie okresów przejściowych dla swobodnego podejmowania pracy w państwach UE 15 przez obywateli Polski, realizowane w okresie przedakcesyjnym, a także umowy międzypaństwowe o wymianie pracowników sezonowych stanowią przykłady działań, które w praktyce umożliwiły zmniejszenie dotkliwości problemu bezrobocia w Polsce, chociaż w ten sposób tego nie artykułowano i oficjalnie deklarowane cele były zupełnie inaczej kreślone (Kicinger 2005a).

5.1.3. Czynniki społeczne

Kolejną grupą czynników w istotny sposób kształtujących politykę migracyjną państw są czynniki społeczne. Przyjmowanie imigrantów zmienia strukturę narodowościowo-etniczną państw imigracji i obniża ich spójność społeczną (DeVoretz 2006). Z reguły rodzi to protesty części rdzennych mieszkańców państwa imigracji i skutkuje wzrostem nastrojów ksenofobicznych w społeczeństwie, czego efektem z kolei jest zmiana nastawienia do imigracji elit politycznych odpowiadających na zapotrzebowanie swoich wyborców. Jak zauważa Baldwin-Edwards (2008), obecna relatywnie restrykcyjna polityka migracyjna wielu państw europejskich nie wynika z analizy przesłanek ekonomicznych, lecz z nacjonalistycznego dyskursu politycznego, który jest w znacznie większym stopniu zideologizowany niż pragmatyczny. Przekonanie o wyższości koncepcji państwa narodowego, stanowiącego etniczny monolit, nad państwem wieloetnicznym i wielonarodowym stanowiło koncepcyjny fundament polityki migracyjnej państw Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej aż do schyłku lat 30. XX wieku. W duchu tej właśnie koncepcji od napływającej ludności oczekiwano gotowości do asymilacji i szybkiej naturalizacji (European Commission 2003a). Do dzisiaj, pomimo tragicznych doświadczeń II wojny światowej, zróżnicowanie etniczno-narodowościowe jest postrzegane jako problem społeczny przez znaczną część mieszkańców państw imigracji.

Fakt, że czynniki społeczne często stoją w sprzeczności z czynnikami ekonomicznymi, w kontekście bilansu korzyści z przyjmowania imigrantów, nie jest niczym nowym. W ujęciu ekonomicznym bilans ten jest z reguły dodatni, przynajmniej do pewnego czasu (por. Simon 1984). W ujęciu społecznym, z perspektywy mieszkańców państwa imigracji, jest zazwyczaj postrzegany jako ujemny. Jest to dobrze obrazowane przez pułapkę tzw. paradoksu liberalizmu, w której tkwią wszystkie współczesne liberalne demokracje. Istotą tego paradoksu jest

teza, że nie jest możliwe zapewnienie obiektywnie optymalnego rozwiązania danego problemu ekonomicznego lub społecznego i równoczesne zagwarantowanie jednostkom wolności w duchu liberalizmu; wolność wyboru dana jednostce wyklucza optymalizację wyborów społecznych i odwrotnie (Sen 1970). W kontekście imigracji, racjonalna i odrzucająca sentymenty analiza ekonomiczna nakazywałaby szerokie otwarcie wysoko rozwiniętych państw na imigrantów, natomiast znaczna część ich mieszkańców chciałaby je zamknąć dla napływu ludności z zewnątrz, uważając go za zagrożenie dla bezpieczeństwa (Hollifield 1992; por. także Bakewell 2008).

Aby pogodzić faktyczne potrzeby gospodarki z oczekiwaniami obywateli i uspokoić antyimigracyjne nastroje w społeczeństwie w wielu państwach świadomie różnicuje się oficjalne deklaracje dotyczące polityki prowadzonej względem imigrantów i jej realizację. Politykę taką prowadzą między innymi Stany Zjednoczone względem imigrantów z Meksyku – deklarują obronę przed niekontrolowanym napływem imigrantów zza swojej południowej granicy i rzeczywiście jej bronią, natomiast faktycznie tolerują imigrantów, którzy już przedostali się do USA. W ocenie Kicinger (2005a), podobną politykę *de facto* prowadziła Polska w latach 90. XX wieku i na początku następnej dekady. Zaledwie 2,7 tys. wykrytych nielegalnych imigrantów podczas 25,7 tys. inspekcji dokonanych w zakładach pracy, wobec liczby nielegalnych imigrantów w Polsce szacowanej wówczas na 0,3–1 mln, oznacza bardzo niską wykrywalność. Zdaniem Kicinger (2005a) jest to dowodem na faktyczne ciche przyzwolenie dla pracy nielegalnych imigrantów z powodów ekonomicznych.

Wśród czynników społecznych wpływających na kształtowanie się polityki migracyjnej państw, silnie zakorzenionych w historii, należy wskazać także różnice pomiędzy państwami w rozumieniu wzajemnej relacji państwa i narodu. Kontynent europejski nie jest jednorodny z perspektywy swoich doświadczeń historycznych. Europa Wschodnia i Europa Zachodnia różnią się między innymi przeszłością polityczną, poziomem rozwoju gospodarczego, tradycją i tożsamością kulturową. Po zmianach politycznych z przełomu lat 80. i 90. XX wieku większość państw Europy Wschodniej powróciła do modelu państwa narodowego. Traktowano ten powrót w kategoriach zwycięstwa nad ponadnarodowym radzieckim imperium. Umacnianie tożsamości narodowej w państwach Europy Wschodniej toczyło się równolegle z powolnym, lecz wyraźnie zauważalnym przechodzeniem od epoki tożsamości narodowych do epoki tożsamości postnarodowych w Europie Zachodniej (Chmielewska 2006). Różnica koncepcji państwa i narodu w obu częściach Europy jest widoczna także w sposobie rozumienia i definiowania terminu naród jako struktury społeczno-politycznej o określonych cechach. W Europie Wschodniej narody mają charakter etniczny, a państwa są wtórne względem narodów, są wręcz ich wytwo-

rem. W tym ujęciu idealne jest państwo zamieszkane przez członków jednego narodu. W Europie Zachodniej natomiast narody mają charakter polityczny i są tworzone przez państwa mające charakter narodowotwórczy[97]. Członkiem narodu zostaje się z chwilą otrzymania obywatelstwa; narodowość i obywatelstwo w tym ujęciu stają się tożsame (Rykiel 2006). Naturalną konsekwencją przedstawionej powyżej różnicy w podejściu do państwa i narodu jest różnica polityk migracyjnych i stosunku państw do imigrantów.

Naród etniczny niejako z definicji nie stwarza przestrzeni dla ludzi o innych korzeniach etniczno-kulturowych. Mogą oni z nim współistnieć w charakterze mniejszości narodowych, ale nigdy nie staną się jego pełnoprawnymi członkami. W przypadku narodów politycznych procesy integracyjne są łatwiejsze, gdyż członkiem szeroko rozumianej, inkluzywnej wspólnoty narodowej może zostać praktycznie każdy imigrant, po otrzymaniu obywatelstwa. Dostrzeżono to m.in. w Niemczech, gdzie w 1999 roku uchwalono prawo inaczej niż dotychczas formułujące koncepcję narodu niemieckiego. W miejsce dotychczasowej idei narodu etnicznego, budowanego w oparciu o zasadę *ius sanguinis*[98], wprowadzono podstawowe założenia narodu politycznego złożonego z ludzi zamieszkujących określone terytorium (Castles 2004; Kicinger, Saczuk 2004). W praktyce oznacza to wprowadzenie zasady *ius soli* mającej kluczowe znaczenie dla integracji imigrantów. Korzyści płynące z przyjęcia koncepcji narodu politycznego są dostrzegane także w Europie Wschodniej. Barsa (2004) postuluje, aby czeskie władze państwowe, modyfikując politykę migracyjną miały na względzie korzyści, jakie mogłaby przynieść stopniowa przemiana czeskiego społeczeństwa z narodu etnicznego w naród obywatelski, zdolny do przyjmowania i wchłaniania imigrantów. Bardzo dobitnie, choć w nieco innym kontekście, ujmuje to Kołakowski (2009, s. 159):

> *Szczególnie niebezpieczna jest zabobonna idea, tak przeraźliwie w hitlerowskiej mordowni skuteczna, że narody europejskie są tworami biologicznymi, że przynależność etniczna jest dziedziczna, nie kulturalna.*

Konsekwencje systemowych, fundamentalnych różnic w postrzeganiu procesów imigracji w różnych państwach, a w efekcie różnic polityk migracyjnych, mają dwojaki charakter. Z jednej strony rzutują na stosunek rdzennych mieszkańców państwa do imigrantów, z drugiej natomiast na stosunek samych imigrantów do społeczności, której część stanowią. Pomiędzy politykami migracyj-

---

[97] Rykiel (2006) dodatkowo odróżnia państwa narodowe Europy Zachodniej, w których narody są tworzone przez państwa oraz państwa obywatelskie Ameryki Północnej, w których obywatele, tworzący państwo, tworzą naród.

[98] Dosł.: prawo krwi. Zgodnie z tą zasadą, obywatelem państwa zostaje dziecko posiadające co najmniej jednego rodzica, będącego obywatelem tegoż państwa. Alternatywną koncepcją jest zasada *ius soli* (prawo ziemi), zgodnie z którą obywatelstwo jest przyznawane wszystkim osobom urodzonym na terytorium danego państwa.

nymi państw a stosunkiem ich obywateli do imigrantów występuje pewien rodzaj sprzężenia zwrotnego. Państwo dzięki swoim określonym działaniom wpływa na postrzeganie imigrantów przez własnych obywateli, a z drugiej strony stosunek obywateli do imigrantów przekłada się na działania państw w kwestiach związanych z polityką migracyjną. Nie sposób jednoznacznie oddzielić tych dwóch czynników od siebie. Z kolei stosunek imigrantów do ludności rdzennej determinuje ich zachowania i zaangażowanie społeczne. Jak wykazują badania, poziom społecznego zaangażowania imigrantów jest w Europie niski (Vogel, von Ossietzky 2006). W pewnym stopniu może to wynikać z faktu pozostawania imigrantów na uboczu głównego nurtu życia społecznego i politycznego państw imigracji. Przejawem marginalizowania imigrantów jest funkcjonująca w większości państw Unii Europejskiej koncepcja, zgodnie z którą prawa wyborcze i inne przysługują obywatelom, a nie mieszkańcom tych państw – nawet, jeśli zamieszkują oni te państwa od wielu lat (Vogel, von Ossietzky 2006; Neerup 2009). Tylko w jedenastu państwach UE 25 obcokrajowcy mają prawo głosu w wyborach lokalnych, natomiast takiego prawa w wyborach ogólnokrajowych nie ma w żadnym z tych państw[99].

Dodatkowym czynnikiem natury społeczno-politycznej, kształtującym politykę migracyjną państw, jest potrzeba uwzględnienia interesów innych podmiotów funkcjonujących na arenie międzynarodowej, będących dla państwa imigracji partnerami gospodarczymi bądź politycznymi. Zapotrzebowanie państw wysoko rozwiniętych na wysokiej klasy specjalistów w niektórych sektorach rynku pracy może być stosunkowo łatwo pokryte dzięki imigrantom, za sprawą atrakcyjnych warunków płacowych w tych państwach. Zatrzymanie takich specjalistów na stałe ponad wszelką wątpliwość jest korzystne dla państw imigracji, które nie poniosły kosztu ich kształcenia, obecnie natomiast mogą czerpać pożytki z wiedzy i umiejętności takich osób. Stoi to jednak w sprzeczności z interesem państw emigracyjnych, które w ten sposób tracą najlepszych specjalistów. Emigranci osiedlający się na stałe sprowadzają do siebie rodziny, skutkiem czego z czasem zmniejsza się, a w końcu całkowicie ustaje strumień międzynarodowych przekazów finansowych dotychczas zasilających rynek państw emigracji. Aby przynajmniej w pewnym stopniu zachować pozory dbałości o zagranicznych partnerów, państwa imigracyjne deklarują potrzebę realizacji strategii *win-win*, gwarantującej korzyści obu państwom–stronom procesu migracji. Do najczęściej stosowanych narzędzi zgodnych z duchem tej strategii są preferencje dla migrantów czasowych (Khoo, Hugo, McDonald 2008). Liczne dokumenty dotyczące polityki migracyjnej zawierają jednak wewnętrznie

[99] W USA w latach 1776–1926 aż w 22 stanach prawo głosu w wyborach władz wszystkich poziomów mieli wszyscy mieszkańcy, w tym ci nieposiadający amerykańskiego obywatelstwa. Prawo to stopniowo znoszono wraz z zaostrzaniem się polityki imigracyjnej w USA (Neerup 2009).

sprzeczne zalecenia. Castles (2006) podaje przykład unijnego *Policy Plan on Legal Migration* z 2005 roku, w którym zalecenia dotyczące realizacji strategii *win-win* we współpracy z państwami emigracyjnymi przeplatają się z jednoznacznymi stwierdzeniami o konieczności przyciągania na stałe wysoko wykwalifikowanych specjalistów z tych państw.

Przyjmowanie na stałe wysoko wykwalifikowanych specjalistów trwale zubaża państwo emigracji, w wyniku czego rośnie gradient zamożności pomiędzy nim a państwem imigracji – w efekcie z czasem presja migracyjna wzrasta. Global Commission on International Migration postuluje w tym kontekście, aby państwa wysoko rozwinięte zadbały o zabezpieczenie rodzimej siły roboczej w tych segmentach własnego rynku pracy, które najsilniej drenują państwa słabo rozwinięte, a dodatkowo wspierały kształcenie specjalistów w państwach słabiej rozwiniętych. Miałoby to zmniejszyć rozmiary migracji międzynarodowych specjalistów i zredukować negatywne ich skutki dla państw słabo rozwiniętych (Martin, Martin 2006). Postulat ten wydaje się być jednak zupełnie nierealistyczny – państwa wysoko rozwinięte nie mają interesu w zmniejszaniu napływu specjalistów, a wręcz przeciwnie.

5.1.4. Czynniki geograficzno-polityczne

Kolejnym czynnikiem w istotny sposób warunkującym politykę migracyjną państw jest ich położenie geograficzne oraz charakter ich sąsiedztwa politycznego i wynikające z tego zobowiązania, cele polityczne bądź zagrożenia. Polityka migracyjna państw stanowiących obszary dobrobytu i stabilności gospodarczej, otoczonych przez inne państwa wysoko rozwinięte, w zauważalny sposób różni się od polityki państw imigracyjnych sąsiadujących z państwami stanowiącymi źródła migrantów międzynarodowych. Państwa południowej części Europy, w tym Hiszpania, Włochy i Grecja, stanowią cele migrantów przedostających się do Europy z Afryki Północnej lub z Turcji. Państwa te domagają się zaostrzenia zasad przyjmowania imigrantów w powoli powstającej wspólnej polityce migracyjnej Unii Europejskiej oraz bardziej równomiernego obciążenia wszystkich państw Unii kosztami finansowymi oraz logistycznymi obsługi imigrantów. Dotyczy to zarówno migrantów ekonomicznych, jak i uchodźców.

Do opieki nad uchodźcami zobowiązują państwa zaakceptowane przez nie regulacje międzynarodowe. Do najważniejszych aktów prawnych tej rangi należy Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku (tzw. konwencja genewska). Bardziej szczegółowe rozwiązania, stosowane w Unii Europejskiej, zawiera tzw. konwencja dublińska z 1990 roku. Zgodnie z jej zapisami wniosek o status uchodźcy powinno rozpatrywać pierwsze państwo UE, w którym cudzoziemiec się pojawił, przekraczając granicę (Rozporządzenie... 2003, art. 10).

Bezpośrednim rezultatem tego zapisu jest to, że państwa położone na południu Europy w sposób naturalny stają się ośrodkami recepcji rzesz imigrantów, przed którymi się bronią. Przejawem tej obrony mogą być na przykład różnice w wynikach rozpatrywania aplikacji o objęcie ochroną uchodźców z tych samych państw przez różne państwa europejskie. Wśród aplikacji złożonych w 2007 roku przez uchodźców z wstrząsanego walkami wewnętrznymi Iraku, Niemcy objęli ochroną 64,2% osób (98,8% z nich pełną formą ochrony, zgodnie z konwencją dublińską), Szwecja 80,6% (1,7% pełną ochroną), Belgia 64,8% (46,4% pełną ochroną), natomiast Grecja odrzuciła wszystkie podania o udzielenie schronienia (2007 Global Trends... 2008). W pewnym stopniu wynika to zapewne ze szczególnie trudnej sytuacji, w jakiej znalazło się to ostatnie państwo. Jeszcze w latach 90. XX wieku ponad 57% imigrantów do Grecji stanowili Albańczycy (Tsimbos 2006), jednak struktura etniczno-narodowościowa oraz kierunki napływu imigrantów stale się zmieniają. Obecnie granice Grecji przekracza znaczna większość imigrantów nielegalnie przekraczających zewnętrzne granice Unii Europejskiej – w 2010 roku było to ponad 80% wszystkich nielegalnych imigrantów (McDonough, Tsourdi 2012). Biorąc pod uwagę możliwości finansowe Grecji, a także konieczność zapewnienia pełnej logistyki obsługi imigrantów, zmiana zasad zapisanych w konwencji dublińskiej, postulowana przez Grecję, jest jak najbardziej uzasadniona.

W innej sytuacji znajdują się państwa Europy Wschodniej należące do Unii Europejskiej. Na etapie przed akcesją do Unii były one zmuszone wypełnić wiele warunków, zawartych m.in. w traktatach stowarzyszeniowych. Niektórzy badacze twierdzą, że zręby polityki migracyjnej tych państw zostały stworzone na początku XXI wieku tylko dlatego, że wymusiły to zapisy dokumentów akcesyjnych, a wcześniej niemal zupełnie tym się nie zajmowano, borykając się z problemami gospodarczymi i społecznymi okresu transformacji ustrojowej (Geddes 2003; por. także Iglicka 2003). Zasady obecnej polityki migracyjnej państw Europy Wschodniej należących do Unii Europejskiej wywodzą się wprost z zasad przyjętych przez państwa członkowskie tzw. starej Unii, lub na nich są wzorowane (por. Kicinger 2005a). Należy jednak przyznać, że przynajmniej w części państw tego regionu polityka migracyjna jest jeszcze *in statu nascendi*, a przyjęte już zasady ogólne stanowią tylko fundament tego, co w przyszłości będzie stanowiło spójną politykę migracyjną. Może to wynikać z faktu występowania relatywnie niewielkiej presji imigrantów na państwa Europy Wschodniej, które przez znaczną część z nich są traktowane w kategoriach krajów tranzytowych.

Jeszcze inaczej przedstawia się sytuacja wysoko rozwiniętych państw nieposiadających lądowej granicy z żadnym innym państwem, jak np. Islandia, Nowa Zelandia bądź Australia. Dla potencjalnych nielegalnych imigrantów dotarcie do któregokolwiek z tych państw stanowi duży problem, w związku z tym znacznie

łatwiej jest tym państwom bronić się przed ich napływem oraz kształtować politykę migracyjną. Może ona być ukierunkowana na migrantów dostających się np. do Australii legalnie i koncentrować się na zapewnieniu takich warunków, aby po upływie czasu, na który imigrant otrzymał wizę turystyczną bądź pobytową, nie utracił on swojego legalnego statusu. Nawet to rodzi jednak poważne problemy, gdyż nieudzielenie zgody imigrantowi na dalsze pozostanie w Australii często skutkuje zerwaniem przez niego kontaktu z instytucjami państwowymi i nielegalnym pozostaniem w kraju (Khoo, Hugo, McDonald 2008).

Polityka migracyjna państw jest z reguły różnicowana także w zależności od kierunków i krajów odpływu migrantów. Chociaż współcześnie rzadko przyjmuje ona oficjalnie postać zbliżoną do kwot imigracyjnych stosowanych w Stanach Zjednoczonych do 1965 roku (Freeman 2007), to w praktyce nosi pewne cechy tamtej polityki i ma zbliżone założenia. Zgoda danego państwa na swobodne przekraczanie jego granic bez wizy i podejmowanie pracy bez potrzeby uzyskania zezwolenia jest adresowana do obywateli konkretnych innych państw; w pozostałych przypadkach wiza lub zgoda na podjęcie pracy jest konieczna. Wybór państw, których obywatele są traktowani w sposób uprzywilejowany nie jest dziełem przypadku. Kluczowym czynnikiem zdaje się być szacowana wielkość potencjalnego napływu imigrantów z danego państwa po ewentualnej pełnej liberalizacji polityki migracyjnej – im większe jest ryzyko wystąpienia znacznej fali imigrantów, tym ostrożniej wprowadza się takie ułatwienia. Przykładem obrazującym opisaną tu prawidłowość jest polityka migracyjna Stanów Zjednoczonych względem państw Unii Europejskiej. Obywatele większości państw UE podróżować do USA i podejmować tam pracę bez wizy i bez konieczności występowania o zgodę na podjęcie pracy. Jednak obywatele Polski i trzech innych państw – Bułgarii, Rumunii i Cypru – muszą najpierw pozyskać wizę wjazdową. Chociaż oficjalnie przedstawiciele władz USA deklarują, że powodem tych utrudnień jest wyjątkowo wysoki odsetek odrzucanych z różnych powodów aplikacji wizowych składanych przez Polaków – w 2013 roku sięgnął on 10,8%, wobec 3–procentowego progu uprawniającego do przejścia na system bezwizowy – to sama liczba tych aplikacji sygnalizuje, jak duża mogłaby być fala migrantów z Polski w razie wprowadzenia ruchu bezwizowego (Polacy... 2014).

Czynniki historyczne, ekonomiczne, społeczne i geograficzno-polityczne wpływające na politykę migracyjną państw mają jeden czytelny wspólny mianownik – są nim procesy globalizacji. Migracje, w szczególności migracje międzynarodowe, są czytelnym przejawem globalizacji, przed którą tradycyjne struktury państwowe bronią się, dostrzegając w procesach migracji więcej zagrożeń niż korzyści. Polityki migracyjne państw często są tworzone na podstawie paradygmatu bezpieczeństwa, a nie paradygmatu rozwoju. Warunkiem koniecznym rozwoju, a raczej immanentną cechą samego rozwoju jest natomiast

zmiana. Jak zauważają Icduygu i Unalan (2002), struktury ekonomiczne państw, a w szczególności ich rynki pracy, szybciej adaptują się do zmian globalizującego się świata niż systemy ideologiczne i polityczne tychże państw, w tradycyjny sposób rozumiejących konieczność obrony swoich terytoriów i swojej przestrzeni. Systemy te muszą bowiem uwzględniać konieczność przełamania oporu wewnętrznego przeciw zmianom, wynikającego z samej natury człowieka i obrazowanego w jego kolektywnych zachowaniach społecznych.

5.2. Wpływ państw Unii Europejskiej na migracje

Polityka migracyjna prowadzona przez państwa Unii Europejskiej jest zróżnicowana. Pomimo wielu zapowiedzi jej ujednolicenia, wyraźnie sformułowanych w dokumentach traktatowych datowanych na ostatnią dekadę XX wieku, państwa nie dokonały faktycznego jej ujednolicenia, nie przekazały także organom unijnym kompetencji w zakresie kształtowania ani polityki migracyjnej, ani polityki integracyjnej.

5.2.1. Ramy prawne polityki migracyjnej Unii Europejskiej

Najstarsze zapisy sygnalizujące istnienie podwalin polityki migracyjnej na forum ogólnoeuropejskim znajdują się w Traktacie Rzymskim z 1957 roku, powołującym do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Chociaż Traktat nie dawał EWG w zasadzie żadnych uprawnień w zakresie kształtowania tej polityki, to w art. 3 ust. c jest mowa o zniesieniu przeszkód między państwami członkowskimi w swobodnym przepływie osób. Traktat Rzymski rozpoczął pierwszą z czterech faz stopniowej integracji polityk migracyjnych na obszarze Europy (por. Geddes 2003).

W 1986 roku, wraz z przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego, zmieniającego i rozszerzającego niektóre zapisy Traktatu Rzymskiego, rozpoczyna się druga faza integracji europejskich polityk migracyjnych (Ette, Faist 2007). W odróżnieniu od fazy pierwszej, gdzie wszelkie próby narzucania odgórnych rozwiązań spotykały się z uzasadnionym sprzeciwem państw członkowskich, a współpraca międzyrządowa w zasadzie nie istniała, teraz stworzono szereg forów, na których reprezentanci państw członkowskich omawiali kluczowe kwestie związane z polityką migracyjną; jednym z nich była Jednym z takich forów była *Ad Hoc Working Group on Immigration*. W Jednolitym Akcie Europejskim podtrzymano deklarację dotyczącą rynku wewnętrznego ze swobodą przepływu osób, zastrzegając jednocześnie, że postanowienia Aktu *[...] w żaden sposób nie naruszają prawa Państw Członkowskich do podejmowania działań, które uważają za*

konieczne w celu kontrolowania emigracji z państw trzecich [...] (Jednolity... 1986). O rok wcześniej, w 1985 roku, przyjęto Układ z Schengen znoszący kontrole graniczne pomiędzy państwami członkowskimi, a jednocześnie wzmacniający ochronę granic zewnętrznych całej ich grupy. Jednak porozumienie to weszło w życie w całości dopiero w 1995 roku, zatem rok 1985 nie jest kamieniem milowym przemian polityki migracyjnej.

Prawa migrantów politycznych w Unii Europejskiej reguluje przede wszystkim konwencja dublińska z 1990 roku. Zgodnie z jej zapisami wniosek o udzielenie ochrony azylowej powinno rozpatrywać pierwsze państwo bezpieczne, w którym pojawiła się osoba aplikująca o azyl[100].

W Traktacie z Maastricht z 1992 roku, powołującym do życia Unię Europejską, znalazły się sformułowania o konieczności współdziałania państw członkowskich na polu polityki azylowej oraz polityki migracyjnej (por. Pacek 2005). W art. 8 Traktat ustanawia obywatelstwo Unii, przyznając je każdej osobie mającej przynależność do państwa członkowskiego i gwarantując jej prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (Traktat... 1992). Rok 1993, kiedy to Traktat z Maastricht wszedł w życie, jest uważany za początek trzeciej fazy integracji europejskich polityk migracyjnych, charakteryzującej się występowaniem sformalizowanej współpracy międzyrządowej i powszechnym przyznaniem, że rozwiązanie problemów dotyczących migracji leży we wspólnym interesie państw członkowskich i wymaga ich współdziałania (Ette, Faist 2007).

Traktat z Amsterdamu z 1997 roku zakładał wprowadzenie pięcioletniego okresu przejściowego pomiędzy stanem dotychczasowym, z odrębnymi politykami migracyjnymi poszczególnych państw członkowskich, a stanem docelowym, ze wspólną polityką migracyjną całej Unii Europejskiej w zakresie migracji i polityki azylowej (European Commission 2003a). Miała ona zostać wprowadzona w życie w 2004 roku (Bendel 2005). Jednocześnie na mocy zapisów Traktatu przeniesiono decyzje w kwestiach dotyczących migracji międzynarodowych z tzw. filara III, obejmującego sprawy pozostające w gestii porozumień międzyrządowych, do filara I, gdzie decyzje są podejmowane na forum wspólnotowym (Gruszczak 2000). Transfer ten objął politykę wizową oraz sprawy azylantów i uchodźców, natomiast kompetencje decyzyjne dotyczące legalnej migracji wciąż pozostawiono państwom (Bendel 2005). Traktat wszedł w życie w 1999 roku i został obwołany kolejnym kamieniem milowym na drodze do integracji polityk migracyjnych w Unii Europejskiej. Ette i Faist (2007) uważają, że rok 1999 jest początkiem czwartej, obecnej fazy integracji tych polityk. Warto zauważyć, że w Traktacie wyraźnie podkreślono istotność procesu integracji imigrantów

[100] Por. szczegółowa analiza zawarta w rozdziale 5.1.4.

i połączenia koncepcji polityki migracyjnej z koncepcją polityki integracyjnej. Spostrzeżenie to ma duże znaczenie dla przyszłej polityki migracyjnej całej Unii Europejskiej, gdyż w sposób jednoznaczny wskazuje na potrzebę prowadzenia wspólnej analizy obu tych polityk. Kluczowym czynnikiem sukcesu polityki migracyjnej państwa jest bowiem dobra polityka integracyjna. Duszczyk (2012) słusznie zauważa, że brak tej ostatniej prowadzi do trudności cudzoziemców w odnalezieniu się na rynku pracy, a w efekcie do ich zależności od pomocy społecznej państwa, do gettoizacji miast oraz do powstawania negatywnych stereotypów na temat cudzoziemców, a w rezultacie do konfliktów kulturowych.

Podczas obrad Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku podtrzymano założenia Traktatu z Amsterdamu i stworzono ambitny program polityki imigracyjnej oraz integracyjnej zakładającej przyjęcie praw człowieka, zasad demokracji oraz rządów prawa jako fundamentu tej polityki. Bardzo wyraźnie zaakcentowano prawo osób potrzebujących do ochrony w granicach Unii. We *Wnioskach z prezydencji* znalazł się między innymi następujący zapis:

> *Jednak wolność nie może być postrzegana jako prawo przysługujące wyłącznie obywatelom Unii. W rzeczywistości jest ona dobrem pożądanym przez wiele podmiotów na całym świecie, które nie mogą się nią cieszyć, choć dla obywateli Unii jest ona czymś oczywistym. Odmawianie wolności tym, których okoliczności zmuszają do uzasadnionych starań o możliwość wjazdu w nasze granice, byłoby sprzeczne z europejską tradycją. Wymaga to od Unii opracowania wspólnej polityki w sprawach azylu i migracji oraz właściwego zorganizowania systemu kontroli granic, tak by powstrzymać nielegalną imigrację oraz zwalczać tych, którzy planują oraz popełniają związane z tym przestępstwa międzynarodowe* (Posiedzenie... 1999, s. 3).

W Tampere powtórzono także sformułowania eksponujące istnienie potrzeby ujednolicenia przepisów obowiązujących w poszczególnych państwach odnośnie do warunków przyznawania prawa pobytu i zamieszkania obywatelom państw trzecich. Jednak w 2004 roku w Brukseli Rada Europejska przyjęła nowy program polityki imigracyjnej, zwany Programem Haskim, który zupełnie inaczej formułował cele tej polityki. Ponownie eksponował bezpieczeństwo oraz konieczność kontroli nad migracjami, a także zwalczanie nielegalnej imigracji, przyznawał także państwom prawo weta co do decyzji unijnych w sprawach związanych z migracjami legalnymi. W praktyce zatem, w miejsce wspólnej polityki migracyjnej na poziomie całej Unii Europejskiej, powrócono do koncepcji zarządzania migracjami na poziomie państw. Każde z nich może realizować własną, w sporej mierze niezależną od innych politykę migracyjną (Barbou des Places, Oger 2005). Program Haski został oceniony jako duży krok wstecz na ścieżce wiodącej do stworzenia wspólnej polityki migracyjnej, ponownie pojawi-

ły się porównania do koncepcji *fortress Europe* (Bendel 2005). Opinia o powrocie do koncepcji *twierdzy Europa* powstała i została ugruntowana nie tylko na skutek ogłoszenia programu haskiego, ale także z powodu coraz częściej pojawiających się wypowiedzi decydentów, sygnalizujących potrzebę utworzenia systemu ośrodków dla osób wyrażających chęć przyjazdu do któregokolwiek z państw Unii Europejskiej, zlokalizowanych w państwach emigracji[101].

Niewiele później, w 2005 roku, Komisja Europejska opublikowała *Policy Plan on Legal Migration* zawierający czytelną sugestię adresowaną do wszystkich państw członkowskich UE, aby podjęły one kroki na rzecz zapewnienia podobnych ram prawnych dla obcokrajowców podejmujących legalną pracę we wszystkich państwach Unii (Castles 2006).

Precyzyjniej i bardziej wyczerpująco politykę migracyjną definiuje Traktat z Lizbony (2007; art. 62 i 63). Stanowi on, że Parlament Europejski na równi z Radą Europejską może kształtować politykę migracyjną UE. Oznacza to, że organy wspólnotowe współdzielą z organami decyzyjnymi państw członkowskich kompetencje w zakresie całościowego kształtowania polityki migracyjnej, w tym także polityki integracyjnej. W odniesieniu do migracji zarówno nielegalnych, jak i legalnych obowiązuje głosowanie większością kwalifikowaną. Zmiana dotychczasowej zasady jednomyślności w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki migracyjnej, skutecznie blokującej wcześniej jakiekolwiek działania, była dużym krokiem naprzód w budowaniu fundamentów wspólnej polityki migracyjnej (Ette, Faist 2007). Jako główny cel Traktat kreśli stworzenie zunifikowanego w skali całej Unii systemu praw i obowiązków dla legalnych imigrantów, porównywalnego z prawami i obowiązkami obywateli UE (Rafaelli 2014). Ogólne warunki dotyczące wjazdu i pobytu imigrantów spoza Unii Europejskiej do każdego z jej państw członkowskich mają być określane przez organy unijne, natomiast w zakresie kompetencji państw pozostają decyzje odnośnie do liczby osób, które na tak określonych zasadach mogą zostać przyjęte. Na mocy Traktatu z Lizbony nie przeniesiono natomiast na organy unijne kompetencji w zakresie kształtowania polityki integracyjnej, pozostawiając ją w całości w rękach organów państw członkowskich. Przyjęte w Traktacie z Lizbony rozwiązania zostały ocenione jako znacząco przyspieszające stworzenie wspólnych regulacji prawnych, mających na celu unifikację polityki migracyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej (Duszczyk 2009).

[101] Koncepcję tę zgłosili, niezależnie od siebie, David Blunkett oraz Otto Schilly, brytyjski oraz niemiecki ministrowie spraw wewnętrznych, latem 2004 roku (*Problemy Afryki powinny być rozwiązywane, z europejską pomocą, w Afryce, nie można rozwiązać ich w Europie*; Travis 2004, tłum. W.J.). Petzold (2014) wykazuje, że koncepcja ta, chociaż nie została zrealizowana w postulowanej postaci w państwach północnej Afryki, pod koniec pierwszej dekady XXI wieku była skutecznie realizowana na wschodnich rubieżach Ukrainy, gdzie zlokalizowano szereg mobilnych ośrodków mających na celu zatrzymywanie i weryfikację potencjalnych nielegalnych imigrantów z Rosji i innych państw do Unii Europejskiej.

U schyłku 2009 roku Rada Europejska przyjęła kolejny dokument, precyzujący założenia wspólnej polityki migracyjnej w okresie do 2014 roku, zwany Programem Sztokholmskim. Opiera się on na najważniejszych założeniach programów z Tampere i Haskiego i zastępuje ten ostatni. Najważniejszą zmianą względem poprzednich programów, zaakcentowaną w Programie Sztokholmskim, jest międzynarodowa solidarność w opracowaniu i realizacji unijnej polityki migracyjnej. Program powtarza i eksponuje niektóre zapisy Traktatu z Lizbony, w tym sprawiedliwe traktowanie legalnych imigrantów z krajów trzecich i przyznawanie im praw i obowiązków porównywalnych do praw i obowiązków obywateli UE.

Jest pewnym zaskoczeniem, że przez długi czas strategie rozwoju całego obszaru Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim fundamentalna, wyznaczająca strategiczne cele na pierwszą dekadę XXI wieku Strategia Lizbońska (2000), nie odnosiły się w najmniejszym nawet stopniu do kwestii związanych z imigrantami. Strategia Lizbońska jako główny cel działań na następną dekadę określiła stworzenie najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, skutecznie rywalizującej przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, a także z Japonią i rynkami wschodzącymi. Wśród głównych zadań, służących do realizacji tego celu, znalazło się między innymi stworzenie większej liczby miejsc pracy oraz podwyższenie konkurencyjności i efektywności pracy. Skoncentrowano się na reformie samego rynku pracy, ułatwieniach dla zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększaniu mobilności pracowników, inwestowaniu w zasoby ludzkie itp., natomiast zupełnie zignorowano potrzebę zagospodarowania i efektywnego wykorzystania możliwości imigracyjnej siły roboczej. Jedyną kwestią czytelnie, chociaż nie wprost, nawiązującą do pracowników pochodzących z zagranicy było w Strategii Lizbońskiej wezwanie państw członkowskich Unii Europejskiej do znoszenia barier w uznawaniu kwalifikacji zawodowych pracowników (por. Budzyńska i in. 2002). W ocenie służb podległych Komisji Europejskiej Strategia Lizbońska była sukcesem, pomimo że nie udało się osiągnąć żadnego z zakładanych w niej strategicznych celów (Ocena... 2010). Według zdecydowanej większości zewnętrznych komentatorów Strategia poniosła porażkę, gdyż różnica w poziomie konkurencyjności pomiędzy gospodarką europejską a gospodarkami innych szybko rozwijających się państw nawet się pogłębiła, chociaż głównym celem Strategii było zmniejszenie jej (zob. np. Wyplosz 2010).

W Strategii Europa 2020, która zastąpiła Strategię Lizbońską, jako główne cele rozwojowe dla Unii Europejskiej wymieniono inteligentny, zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, które ma zostać osiągnięte między innymi poprzez uzyskanie wysokiego poziomu zatrudnienia, tworzenie nowych miejsc pracy oraz inwestycje w kapitał ludzki. W tym dokumencie kilkakrotnie jest mowa o wykorzystaniu potencjału imigracyjnej siły roboczej dla realizacji wspólnych, europejskich celów. Wskazano przede wszystkim, że wzrost stopy

zatrudnienia na europejskim rynku pracy można osiągnąć między innymi dzięki *lepszej integracji imigrantów na rynku pracy* (Europa 2020, 2010, s. 12). Komisja Europejska zobowiązała się, że w ramach projektów przewodnich, realizowanych w ramach Strategii, będzie *[...] wspierać dalekowzroczną i kompleksową politykę migracji zarobkowej, która umożliwiałaby elastyczne zaspokajanie potrzeb rynku pracy [...]* oraz opracuje *[...] nowy program na rzecz integracji migrantów i umożliwienia im pełnego wykorzystania własnego potencjału [...]* (s. 21, 22). Realizacja tych deklaracji jest w trakcie i zbyt wcześnie jest jeszcze na dokonywanie jakichkolwiek ocen.

Jak przedstawiono powyżej, zręby polityki migracyjnej Unii Europejskiej powstawały stopniowo. Czynniki kształtujące tę politykę miały wieloraki charakter – od pogłębiających się dysproporcji w rozwoju ekonomicznym na świecie, skutkujących wzrostem presji migrantów na państwa wysoko rozwinięte, przez zwiększającą się potrzebę udzielania wsparcia osobom, których zdrowie lub życie było zagrożone w krajach ich pochodzenia, po rosnący poziom integracji państw członkowskich UE (Kicinger, Saczuk 2004)[102]. Jednak, pomimo istnienia wielu zapisów w licznych dokumentach wysokiej rangi, w tym w cytowanych powyżej traktatach, do dzisiaj polityka migracyjna w praktyce pozostaje w kompetencji poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Wydają się one wciąż nie być gotowe na przekazanie delikatnej kwestii polityki migracyjnej organom wspólnotowym w pełnym jej zakresie, więc unijne akty prawne dotyczące tych spraw mają do dzisiaj formułę raczej miękkich zaleceń niż wytycznych do realizacji. Wciąż prowadzone są prace zmierzające do ujednolicenia polityk migracyjnych państw oraz dalszego przekazywania kompetencji w tym zakresie organom wspólnotowym. Warto podkreślić, że już sam fakt pojawienia się licznych aktów prawnych rangi międzynarodowej jest dowodem na istnienie świadomości konieczności współpracy między państwami na rzecz stworzenia wspólnej polityki migracyjnej. W porównaniu z sytuacją sprzed trzech dekad, kiedy w ujęciu realnym istniały wyłącznie odrębne, niemal całkowicie rozłączne polityki poszczególnych państw członkowskich (por. Schmidt 1999), współcześnie polityki migracyjne państw zbliżają się do siebie coraz bardziej.

Stopniowy wzrost zainteresowania państw współpracą Ette i Faist (2007) tłumaczą na gruncie teorii stosunków międzynarodowych, wskazując na nara-

[102] Pośrednią rolę w kształtowaniu współczesnej polityki migracyjnej Unii Europejskiej można przypisać także dokumentom tworzonym i przyjmowanym na innych forach decyzyjnych. Jednym z przykładów może być Europejska Karta Społeczna z 1961 roku, uchwalona na forum Rady Europy. Karta zawiera zapisy dotyczące przede wszystkim praw człowieka i wolności obywatelskich, na których się koncentruje, dotyka jednak także kwestii dotyczących imigrantów. W art. 19 Karty znajdują się zapisy gwarantujące migrującym pracownikom i ich rodzinom opiekę ze strony państwa przyjmującego, w tym sformułowania o zobowiązaniu państw-sygnatariuszy do zapobiegania dezinformacji w sprawach dotyczących migracji (ust. 1), o identycznym traktowaniu migrantów i rdzennych mieszkańców w zakresie wynagradzania za pracę (ust. 4), o zgodzie na łączenie rodzin (ust. 6) oraz o ułatwianiu imigrantom nauki języka państwa przyjmującego (ust. 11) (Europejska... 2006).

stającą intensywność procesów globalizacji, stanowiących tło dla migracji. Zarówno globalizacja, jak i migracje międzynarodowe w coraz większym stopniu pozostają poza kontrolą państw, zaczynają one zatem szukać rozwiązań dla swoich problemów wewnętrznych na gruncie międzynarodowym. Nieco inaczej można interpretować współpracę międzynarodową po przyjęciu perspektywy państwocentrycznej – migracje międzynarodowe stanowią narastające zagrożenie zewnętrzne, niosąc ze sobą np. wzrost przestępczości, zaś Unia Europejska stanowi wygodną platformę współpracy na rzecz zwalczania tego zagrożenia. Dodatkową korzyścią jest przesunięcie ciężaru procesu decyzyjnego poza granice państw, co pozwala rządom uwolnić się od ograniczeń wynikających ze złożonych uwarunkowań i zobowiązań wewnętrznych, np. oczekiwań własnych wyborców czy krajowego prawodawstwa (Ette, Faist 2007).

5.2.2. Ewolucja polityk migracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej

Polityka migracyjna państw członkowskich Unii Europejskiej stale ewoluuje. Po zakończeniu II wojny światowej niektóre państwa Europy Zachodniej aktywnie rekrutowały siłę roboczą z zagranicy, wobec deficytów wynikających ze zmian struktury demograficznej będących skutkiem strat wojennych. Politykę aktywnego poszukiwania rąk do pracy prowadziły Niemcy, Austria, Szwajcaria, Holandia oraz Belgia (Kicinger, Saczuk 2004; Baldwin-Edwards 2008). Państwa postkolonialne masowo przyjmowały imigrantów ze swoich byłych kolonii, a także własnych obywateli wracających z tychże kolonii po zmianach ich statusu politycznego. Zakładano wówczas tymczasowość imigracji, a napływającą ludność traktowano wyłącznie w kategoriach zaspokajania potrzeb rynku pracy; jak pisze Castles (2006), importowano pracę, a nie ludzi. Imigranci dostawali czasowe pozwolenia na pracę, z reguły nie wyrażano zgody na przyjazd rodziny zatrudnionego imigranta, gwarantując sobie w ten sposób jego powrót do kraju pochodzenia. Jednak z czasem imigranci coraz skuteczniej radzili sobie ze stworzonymi ograniczeniami. Organizowali członkom swojej rodziny indywidualne zaproszenia do pracy, dzięki czemu mogli krok po kroku sprowadzić członków bliższej i dalszej rodziny. Coraz częściej wstępowali do związków zawodowych i za ich pośrednictwem domagali się zwiększenia zakresu swoich praw oraz wsparcia socjalnego (Castles 2006). Jak pisze Bauböck (2006), procesy łączenia rodzin stały się katalizatorem przemiany tymczasowej siły roboczej w obywateli państw imigracji.

Imigranci szybko zaczęli tworzyć kulturowe getta w dużych miastach, stanowiących główne cele imigracji. Dzielnice zamieszkałe głównie przez ludność imigracyjną coraz silniej przyciągały kolejnych imigrantów z tych samych państw, korzystających ze wsparcia swoich rodaków za granicą. Struktury społeczne

państw imigracji różnicowały się zatem coraz silniej na dwóch różnych płaszczyznach. Z jednej strony wzrastał poziom zróżnicowania etnicznego społeczeństw, z drugiej natomiast coraz wyraźniej widoczna była etniczno-kulturowa homogenizacja poszczególnych fragmentów przestrzeni miejskiej. Zjawiskom tym towarzyszyła segmentacja rynku pracy i rosnący poziom wykluczenia społecznego imigrantów, wynikający w znacznej mierze z relatywnie wysokich wskaźników bezrobocia wśród ludności napływowej. Jednak dopiero ogólnoświatowy kryzys lat 1973–1974 doprowadził do poważnej rewizji dotychczasowych polityk migracyjnych. Gwałtownie zamknięto granice dla imigracji, a liczby przyjmowanych legalnych imigrantów spadły o kilka rzędów wielkości[103].

Kolejny wzrost fali imigracyjnej w większości państw Europy Zachodniej zaczął być widoczny w latach 90. XX wieku. Na nowo rozgorzała debata na temat zysków i strat z przyjmowania imigrantów. Jej tłem był coraz silniejszy odpływ kapitału do państw dysponujących tanią siłą roboczą, do których przenoszono produkcję. Jednak w odróżnieniu od transferu zakładów produkcyjnych, których wyroby wytworzone za granicą można z powrotem dostarczyć do państw pochodzenia kapitału, nie ma możliwości wytransferowania zagranicę większości usług, których adresatami są mieszkańcy państw wysoko rozwiniętych. Konieczność zapewnienia taniej siły roboczej w niektórych sektorach gospodarek tych państw, jak np. służba zdrowia, budownictwo czy usługi hotelarskie stała się silnym argumentem za ponownym otwarciem rynków pracy dla imigrantów (Castles 2006). Wśród innych argumentów wskazywano na coraz szybsze procesy starzenia się społeczeństw państw wysoko rozwiniętych. Zauważano także, że wprowadzanie restrykcyjnej polityki migracyjnej powoduje przede wszystkim wzrost napływu imigrantów nielegalnych, wzmacniany przez narastające nierówności w poziomie życia na świecie, skutkiem czego rośnie szara strefa w gospodarce. Czynniki decyzyjne w państwach wysoko rozwiniętych zostały postawione w obliczu konieczności dokonania wyboru pomiędzy szerszą akceptacją legalnego napływu ludności z zagranicy a utrzymaniem i wzmocnieniem ochrony granic. Wybór pierwszego wariantu oznaczał zgodę na dalszy wzrost liczby i odsetka ludności imigracyjnej w państwach imigracji, wybór drugiego natomiast – brak zgody, a jednocześnie dalszy wzrost liczby imigrantów, ale głównie nielegalnych.

Pomimo licznych deklaracji dotyczących zwalczania nielegalnej imigracji, większość rządów zdecydowała się na wzmocnienie ochrony swoich granic i bardziej rygorystyczne przestrzeganie zasad przyjmowania imigrantów legal-

[103] Jak podaje Serrano Martinez (1998) liczba legalnych emigrantów z Hiszpanii do Republiki Federalnej Niemiec spadła z kilkudziesięciu tysięcy rocznie w latach 60. XX wieku do poziomu kilkudziesięciu osób rocznie.

nych[104]. Wydaje się mało prawdopodobne, aby wynikało to z braku świadomości czynników rządowych dla istnienia czytelnego związku pomiędzy wzrostem obostrzeń dla migracji legalnych i wzrostem intensywności przepływów nielegalnych, które przecież planowano zwalczać. Global Commission on International Migration wprost formułuje tezę o tym, że najskuteczniejszym sposobem na zwalczanie nielegalnej migracji jest otwieranie kolejnych kanałów dla migracji legalnych (Migration... 2005). W podobnym duchu wypowiada się np. Okólski (2001a), pisząc o wzroście zatrudnienia obcokrajowców w sytuacji występowania nadwyżki popytu na siłę roboczą nad podażą, w warunkach formalnie utrudnionego dostępu do rynku pracy; migracje międzynarodowe przybierają wówczas postać pseudoturystyki, a migranci, którzy przybywają jako „fałszywi turyści" są najczęściej zatrudniani w najniższych sektorach rynku pracy. Najwyraźniej jednak złożenie publicznej deklaracji zgody na kontrolowaną, legalną imigrację i przyznawanie pełni praw obywatelskich imigrantom wciąż przekracza możliwości rządów wielu państw imigracyjnych, prawdopodobnie z powodu oczekiwanego silnego sprzeciwu społeczeństw.

W niektórych państwach Europy Zachodniej, w odpowiedzi na potrzeby rynku pracy, postanowiono powrócić do koncepcji programów pracy tymczasowej. Było to zgodne z postulatami Global Commission on International Migration nawołującej do rozwijania tej formy migracji międzynarodowych szczególnie przez państwa nieposiadające tradycji imigracyjnych (Migration... 2005; por. także Martin, Martin 2006). W większości przypadków jednak nawet szeroka oferta skierowana do imigrantów nie wystarcza do pokrycia zapotrzebowania rynku pracy w jego dolnych segmentach[105]. Ponadto programy pracy tymczasowej zakładają i wymuszają rotację pracowników, co nie jest korzystne ani dla pracodawców, ani dla samych imigrantów. Pierwszym z nich konieczność rezygnacji z dalszej współpracy z wstępnie przeszkolonym pracownikiem i przymus pozyskania nowego obniża efektywność pracy, drugim natomiast nie daje poczucia stabilności, a ponadto sprawia, że stają się oni niejako z założenia pracownikami drugiej kategorii (Crisp 2006). Neerup (2009) pisze wręcz o wykluczeniu społecznym migrantów tymczasowych w kraju imigracji. Ponadto najczęstszym rezultatem utraty prawa do legalnej pracy, po upływie okresu legalnej pracy tymczasowej, nie jest – jak zakładają te programy – powrót imigranta do

---

[104] Np. w Czechach sformułowano takie założenia w 2003 roku, uzupełniając je o deklaracje o wspieraniu korzystnych form migracji (Barsa 2004).

[105] Castles (2006) podaje liczne przykłady programów pracy tymczasowej w Wielkiej Brytanii. Są to między innymi: *The Seasonal Agricultural Workers Scheme, The Sector Based Scheme,* programy adresowane do osób chętnych do pracy w okresie wakacyjnym, programy *au pair*, łączące pracę w charakterze opieki nad dziećmi bądź ludźmi starszymi z poznawaniem kraju, programy dla studentów itd. Mimo tego, że liczba tych programów jest znaczna, i tak nie wystarczają one do pokrycia potrzeb w dolnych segmentach brytyjskiego rynku pracy.

kraju pochodzenia, lecz zmiana jego statusu. Imigranci pozostają i podejmują pracę nielegalnie. W efekcie, obok programów pracy tymczasowej, państwa stosunkowo często prowadzą politykę oficjalnego zwalczania nielegalnej imigracji i jednoczesnego faktycznego przyzwalania na nią. W ten sposób zaspokajane są zarówno oczekiwania pracowników, często postrzegających ludność napływową w kategoriach zagrożenia i konkurencji na rynku pracy, jak i pracodawców potrzebujących taniej siły roboczej. Jednak ani politycy, ani pracodawcy oficjalnie nie chcą otwarcie przyznać, że mogą uważać zgodę na przyjmowanie nielegalnych imigrantów za lepszy wybór niż imigrację w pełni legalną (Castles 2006; Bruquetas-Callejo i in. 2008).

Obiecujący pomysł na rozwiązanie problemu nielegalnego pozostawania imigrantów w kraju docelowym, po zakończeniu programów pracy tymczasowej, zgłosił Castles (2006). Jego zdaniem zagwarantowanie imigrantom prawa do wielokrotnego wjazdu na terytorium państwa imigracji zmniejszyłoby presję imigrantów na pozostanie tam za wszelką cenę po zakończeniu okresu legalnego pobytu. Ścisła kontrola granic z reguły zmniejsza bowiem intensywność migracji wahadłowych; im trudniej jest przekroczyć granicę, tym większa jest skłonność do pozostania na stałe w kraju imigracji i unikania ryzyka ponownego przekraczania granicy. Propozycja ta wpisuje się w dyskusję na temat klasycznego już dylematu – czy rozwiązanie problemu nielegalnej imigracji leży w zaostrzaniu zasad legalnego napływu ludności z zagranicy oraz zwiększaniu intensywności i skuteczności kontroli granicznych, czy też przeciwnie – w poluzowaniu wszelkich rygorów dotyczących wiz, pobytu i pracy. Zaostrzenie rygorów może doprowadzić do zwiększenia intensywności wykorzystania nielegalnych kanałów napływu imigrantów, poluzowanie zasad natomiast może skutkować zmniejszeniem presji na uzyskanie statusu legalnego imigranta i dalsze przebywanie w państwie imigracji na dotychczasowych zasadach. Rozstrzygnięcie tego dylematu leży w sferze domysłów – jak piszą Icduygu i Unalan (2002, s. 4), *[...] What we know is often merely a bit more than speculation*[106].

Jak wykazano w rozdziale 5.1, potrzeba ograniczenia napływu imigrantów oraz skutecznej regulacji i kontroli przepływów migracyjnych jest wyraźnie eksponowana w państwach narodowych, w odróżnieniu od państw tradycyjnie imigracyjnych. Przedmiotem odrębnej dyskusji mogłaby być kwestia tego, czy narastające procesy globalizacji łagodzą presję na zwiększenie kontroli nad imigracją, czy przeciwnie – przyczyniają się do wzrostu nastrojów antyimigracyjnych (por. Hollifield 1998). Z jednej strony opór przeciwko napływowi imigrantów narasta, czego przejawem mogą być sukcesy partii skrajnie prawicowych w wyborach, od

[106] To, co wiemy, to często niewiele więcej niż domysły (tłum. W.J.).

lokalnych po ogólnoeuropejskie[107]. Z drugiej jednak strony imigranci, zarówno legalni, jak i nielegalni, są wraz z upływem czasu coraz liczniejsi. Według szacunków International Organisation for Migration z 2000 roku liczba nielegalnych imigrantów w Europie na początku lat 90. XX wieku wynosiła około dwa miliony; dekadę później – ponad trzy miliony (International... 2000). Szacunki te potwierdzają badania Icduygu i Unalan (2002), którzy podają orientacyjne wartości liczby nielegalnych imigrantów w rozbiciu na poszczególne państwa, a na podstawie rosnącej liczby zgłoszeń w kolejnych programach legalizacyjnych wnioskują, że liczba nielegalnych imigrantów stale i szybko rośnie. Może to dowodzić, że procesy globalizacji są silniejsze niż opór państw narodowych.

5.2.3. Kształtowanie sytuacji imigrantów jako przejaw polityki migracyjnej państw

Jednym z najważniejszych przejawów polityki migracyjnej państw są zasady nadawania imigrantom obywatelstwa państwa przyjazdu. Zgodnie z Traktatem z Maastricht obywatel każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej jest automatycznie obywatelem Unii, co jednoznacznie wskazuje na istnienie wspólnego mianownika dla obywatelstw państw członkowskich. Błędem byłoby jednak wnioskowanie na tej podstawie o istnieniu jednolitych zasad przyznawania obywatelstwa w poszczególnych państwach – każde z nich do dziś samodzielnie kształtuje politykę naturalizacyjną. Rozbieżności w tym zakresie są bardzo znaczące. Niektóre państwa promują i wyraźnie ułatwiają naturalizację imigrantów, a ich dzieciom nadają obywatelstwo po spełnieniu stosunkowo łatwych do realizacji warunków, inne piętrzą bariery. Część państw zezwala swoim obywatelom przebywającym na emigracji na przyjęcie drugiego obywatelstwa, inne w takiej sytuacji domagają się zrzeczenia dotychczas posiadanego obywatelstwa. Niektóre państwa, po spełnieniu przez imigranta określonych warunków, nadają mu obywatelstwo z pełnią praw (*citizenship*), część natomiast nadaje tylko niektóre prawa obywatelskie (tzw. *denizenship*[108]), nie dając możliwości rozszerzenia ich do postaci pełnej. Osobom takim zezwala się np. na podjęcie pracy, udostępnia się opiekę społeczną itp., ale nie nadaje się np. praw wyborczych, rezerwując je dla osób posiadających pełnię praw obywatelskich (Bauböck i in. 2006).

---

[107] W maju 2014 roku w wyborach do Parlamentu Europejskiego we Francji zwyciężył prawicowy Front Narodowy, zdobywając 25% głosów. Także w trzech innych państwach UE wybory wygrały partie prawicowe, eurosceptyczne, posługujące się retoryką antyimigrancką – w Wielkiej Brytanii (Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa), w Danii (Duńska Partia Ludowa), w Grecji (SYRIZA) (Eurosceptycy... 2014). Z kolei w Szwecji w 2014 roku w wyborach parlamentarnych trzecią siłą polityczną stała się jednoznacznie antyimigracyjna partia Szwedzcy Demokraci (Lewicowa... 2014).

[108] Słowo to w języku polskim nie ma bezpośredniego odpowiednika, a oznacza obywatelstwo drugiej kategorii.

W zakresie zainteresowań polityki państw Unii Europejskiej względem imigrantów pozostają nie tylko osoby przekraczające granicę bądź przebywające w państwie imigracji po przekroczeniu granicy, ale także dzieci imigrantów urodzone w kraju imigracji. W państwach kierujących się zasadą *ius soli sensu stricto* dziecko otrzymuje obywatelstwo z chwilą urodzenia. Stosowanie zasady *ius sanguinis* często prowadzi natomiast do sytuacji, kiedy dziecko nie posiada żadnego obywatelstwa. Dzieje się tak wtedy, gdy rodzice dziecka nie posiadają obywatelstwa państwa swojego obecnego pobytu – dziecko zatem nie uzyskuje obywatelstwa ani z tytułu miejsca urodzenia, ani nie dziedziczy go po rodzicach, nie przebywając i nie będąc zarejestrowanym w kraju ich pochodzenia. Jak się szacuje, w samych Niemczech liczba osób o statusie *native-born foreign resident*[109] sięga ponad miliona, spośród siedmiu milionów imigrantów (Vogel, von Ossietzky 2006). Rezygnacja z zasady *ius sanguinis* i upowszechnienie stosowania zasady *ius soli* ma zatem kardynalne znaczenie dla uniknięcia sytuacji, kiedy znaczące liczebnie grupy ludzi, urodzonych i wychowanych w państwie imigracji ich rodziców, mają ograniczone prawa do przebywania w nim i uczestnictwa w życiu społecznym czy politycznym.

Na obszarze Unii Europejskiej ten kierunek przemian jest widoczny, chociaż zmiany są wprowadzane powoli i w niejednolity sposób. W ciągu dwóch dekad, od 1989 do 2010 roku, w dwunastu państwach wprowadzono lub rozszerzono zakres stosowania zasady *ius soli*, ale jednocześnie w siedmiu wprowadzono mniej lub bardziej istotne ograniczenia w tym zakresie. Zasada *ius soli* została wprowadzona między innymi w Niemczech (w 2000 roku), w Portugalii (2006), w Luksemburgu (2009) oraz w Grecji (2010), natomiast w Malcie zrezygnowano z niej w 1989 roku, a we Francji, Belgii i Irlandii w różnym stopniu ograniczono zakres jej stosowania.

Zasada *ius soli* jest stopniowalna, od bezwarunkowego przyznawania obywatelstwa z tytułu urodzenia na terytorium danego państwa (obecnie w Unii Europejskiej ten wariant nie jest nigdzie stosowany), poprzez przyznawanie obywatelstwa pod warunkiem długotrwałego pobytu rodzica w państwie urodzenia dziecka lub urodzenia się rodzica w tym samym państwie (tzw. podwójna zasada *ius soli*; stosowana jest m.in. we Francji, Belgii, Grecji, Luksemburgu, Holandii, Portugalii i Hiszpanii), po ułatwienia w naturalizacji dla osób urodzonych na terytorium danego państwa, w porównaniu z imigrantami (stosowana m.in. w Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Włoszech, Rumunii czy na Węgrzech). Istnieje liczna grupa państw, w których zasada *ius soli*, nawet w najsłabszej postaci, nie ma zastosowania. Są to między innymi: Cypr, Dania, Estonia, Łotwa, Litwa, Malta, Słowacja, a także Polska (Honohan 2014). W nie-

[109] Dosł.: zagraniczni rezydenci urodzeni w kraju.

których państwach uzależnia się stosowanie lub zakres stosowania zasady *ius soli* od rezygnacji z poprzednio posiadanego obywatelstwa, co po części wynika z obawy o podwójną lojalność imigranta oraz o chęć korzystania przez niego z wszelkich praw przysługujących mu w jego nowym kraju jako obywatelowi, a jednocześnie o unikanie niewygodnych obowiązków (Bauböck 2006). Inne z kolei stosują rozmaite substytuty tej zasady, np. przyznając obywatelstwo dzieciom imigrantów po osiągnięciu przez nie pełnoletniości, o ile wystarczająco długo przebywały w państwie obecnego pobytu – przykładowo w Szwecji czas ten wynosi pięć lat (Honohan 2014).

Konsekwencją znacznego zróżnicowania zasad przyznawania obywatelstwa imigrantom oraz ich dzieciom jest w praktyce współwystępowanie wielu różnych statusów prawnych – nie tylko w skali całej Unii Europejskiej, ale także w skali poszczególnych państw. Pełne uprawnienia obywatelskie mają tylko osoby naturalizowane, imigranci legalni tylko w niektórych zakresach życia społeczno-politycznego mają uprawnienia zbliżone do obywateli państw, w których przebywają, a nielegalni imigranci najczęściej nie mają żadnych praw (Vogel, von Ossietzky 2006). Wynika to z przyjęcia założenia, że prawa są pochodną posiadania obywatelstwa, a nie pochodną zamieszkiwania w danym państwie. Warto zwrócić uwagę, że w konsekwencji osoby posiadające obywatelstwo, niemieszkające od lat w danym państwie, mają pełnię praw obywatelskich, natomiast osoby faktycznie od lat w nim zamieszkujące są pozbawione całości lub części praw.

Istnienie tak dużego zróżnicowania stosowania zasady *ius soli* w państwach Unii Europejskiej powoduje, że imigranci i ich dzieci, zamieszkujący niektóre państwa, nie mają takich samych praw i możliwości jak mieszkańcy innych państw. W związku z powyższym postuluje się wprowadzenie tej zasady we wszystkich państwach UE, przynajmniej w podstawowym zakresie. Dodatkową korzyścią dla każdego z państw wprowadzających tę zasadę byłoby ułatwienie prowadzenia polityki integracyjnej (Honohan 2014).

W 2004 roku, kiedy do Unii Europejskiej przyjęto kolejne dziesięć państw, dało się zauważyć bardzo silne zróżnicowanie podejścia do przyjmowania imigrantów z nowych państw członkowskich wśród państw UE 15. Przykładowo obywatele Polski po wejściu Polski w struktury unijne w maju 2004 roku mieli prawo do podjęcia legalnej pracy bez konieczności uzyskiwania dodatkowych zezwoleń w Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Szwecji. W pozostałych państwach prawo to zdobywali wraz z upływem czasu. Zgodnie z przyjętymi zasadami okres przejściowy mógł trwać maksymalnie siedem lat – w przypadku imigrantów z Polski czas ten w pełni wykorzystały Niemcy oraz Austria. Obywatele państw przyjmowanych do Unii Europejskiej w kolejnych rozszerzeniach znajdują się w podobnej sytuacji. Przepisy regulujące prawo pobytu i pracy obywate-

li jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej na terytorium drugiego stale ewoluują. Status konkretnej osoby jest zależny od tego, z jakiego państwa pochodzi, w jakim państwie przebywa oraz na jakim etapie integracji wewnątrzwspólnotowej są oba państwa.

Z polityką prowadzoną wobec imigrantów ściśle wiąże się polityka uznawania kwalifikacji zawodowych. Brak możliwości wykonywania wyuczonego zawodu za granicą jest istotną barierą dla migracji, w szczególności dla osób wykształconych – podejmowanie pracy poniżej własnych kwalifikacji jest powszechnie postrzegane jako degradacja społeczna (Janicka 2009). Jako przyczynę nieuznawania kwalifikacji zdobytych za granicą najczęściej podaje się różnice pomiędzy krajowymi systemami kształcenia i brak możliwości prostego porównania kwalifikacji osób formalnie posiadających identyczne wykształcenie. Chociaż na przestrzeni lat przyjęto szereg dyrektyw zmierzających do harmonizacji zasad uznawania kwalifikacji zawodowych wewnątrz Unii Europejskiej[110], to istnieje wiele okoliczności umożliwiających uchylenie stosowania jej, np. kiedy czasy trwania szkoleń lub studiów, systemy szkolenia bądź zakresy obowiązków na danym stanowisku w różnych państwach różnią się w sposób znaczący. Takie sformułowanie pozostawia szerokie pole do interpretacji, pozwala na organizowanie testów sprawdzających, stosowanie okresów próbnych i wykorzystywanie innych narzędzi ochrony własnego rynku pracy przed legalnymi pracownikami z zagranicy. W interesie poszczególnych grup zawodowych leży, aby poziom trudności takich testów był odpowiednio wysoki, gdyż w konsekwencji imigranci nie są dopuszczani do określonych zawodów i nie stanowią tam konkurencji dla ludności rdzennej (Kennedy 1997). Oprócz testów weryfikujących wiedzę merytoryczną organizowane bywają testy znajomości języka, testy wiedzy obywatelskiej, czasem stawiane są także wymagania odnośnie do długości dotychczasowej praktyki zawodowej w państwie imigracji (Szylko-Skoczny 2001).

Można oczekiwać, że wraz z postępującym ujednoliceniem systemów kształcenia uniwersyteckiego wewnątrz Unii Europejskiej zwiększy się porównywalność, przynajmniej w sensie formalnym, wykształcenia uzyskiwanego w różnych państwach członkowskich. Konsekwencją tego powinno być łatwiejsze niż dotychczas porównywanie kwalifikacji zawodowych pracowników. Wydaje się jednak, że powszechne dziś nieuznawanie kwalifikacji za porównywalne w znacznym stopniu wynika nie tyle z autentycznej nieporównywalności kompetencji zawodowych pracowników, co z działań zmierzających do ochrony krajowych rynków pracy, pomimo wytycznych ogólnoeuropejskich. Ta tendencja prawdopodobnie nie ulegnie zmianie w najbliższych latach, gdyż zasady

[110] Są to m.in. dyrektywa 48/89 dotycząca wzajemnego uznawania dyplomów szkół wyższych oraz dyrektywa 51/92 o uznawaniu kwalifikacji zawodowych (por. Szylko-Skoczny 2001).

wspólnego rynku pracy od zawsze były, są i będą w pewnym stopniu ograniczane przez gospodarczy nacjonalizm[111].

Ograniczanie możliwości zawodowych i dostępu do rynku pracy wysoko wykwalifikowanym imigrantom stoi w jaskrawej sprzeczności z coraz częściej werbalizowanymi oczekiwaniami wobec przyszłych polityk migracyjnych państw, w ramach których preferencje w przyznawaniu prawa do pobytu oraz naturalizacji miałyby być przyznawane właśnie osobom o wysokich kwalifikacjach. Działania takie mogą przynieść państwu imigracji szereg korzyści – od *stricte* ekonomicznych, wynikających ze świadczenia pracy na rzecz państwa przez osobę wykształconą kosztem innego państwa, po korzyści natury integracyjnej. Wysokie wykształcenie jest powszechnie postrzegane jako czynnik sprzyjający szybkiej integracji imigranta w społeczeństwie przyjmującym. Wysoki kapitał ludzki takich osób zmniejsza szok kulturowy i pozwala im relatywnie łatwo włączyć się w główny nurt życia społecznego kraju imigracji, w porównaniu z osobami o niższym wykształceniu (por. np. Bielecki i in. 2005). Z jednej strony zatem oczekuje się przyjazdu osób o wysokich kwalifikacjach i korzyści wynikających z ich pobytu i pracy, a z drugiej ogranicza się im dostęp do tych segmentów rynku pracy, w których mogłyby one najlepiej wykorzystać posiadane kwalifikacje.

5.2.4. Polityka integracyjna państw członkowskich Unii Europejskiej

Integracja to proces wielopłaszczyznowy i wieloaspektowy. Liczne definicje integracji z reguły podkreślają jej dwustronny charakter, jako procesu adaptacji imigrantów i społeczeństwa, o wymiarach: ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym. Proces ten ma po części charakter spontaniczny, a częściowo jest rezultatem indywidualnych wyborów (por. Kicinger 2005c). W tym kontekście przez politykę integracyjną należy rozumieć tworzenie przez państwo reguł współistnienia imigrantów z rdzenną ludnością państwa przyjmującego, czytelnie skłaniających obie strony tego procesu do integracji.

W przypadku zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej polityka integracyjna jest traktowana jako odrębny byt, niezależny od polityki migracyjnej. Polityki te są zazwyczaj prowadzone przez inne ministerstwa bądź agendy rządowe lub samorządowe. Czasem zdarza się także, że są one

[111] Czytelnym przejawem ograniczania zasad wspólnego europejskiego rynku na rzecz osiągania korzyści gospodarczych przez jedno państwo były zachowania niektórych państw i polityków w okresie bezpośrednio po wybuchu kryzysu w 2008 roku. Przykładowo prezydent Francji Nicolas Sarkozy nakłaniał rodzime koncerny, aby przeniosły jak największą część swojej zagranicznej produkcji do Francji w zamian za obietnicę pomocy publicznej. Działaniom tym sprzeciwiali się politycy z tych państw, z których miał ewentualnie być wycofywany francuski kapitał, w tym z Polski, Czech i Słowacji.

kształtowane przez jednostki różnych poziomów organizacji państwa[112]. Wynika to albo z przekonania o niezależności przedmiotów obu tych polityk albo jest efektem znacznej inercji systemu zarządzania i kontynuacji przyjętych wcześniej rozwiązań. Związki pomiędzy polityką migracyjną a polityką integracyjną wydają się być jednak nader czytelne i oczywiste. Kształtowanie sytuacji imigranta w państwie imigracji wywiera wpływ na decyzje potencjalnych migrantów o kierunku ich migracji, a także na wzajemne postrzeganie imigrantów i ludności rdzennej. Wydaje się, że rozsądna polityka integracyjna może przynieść korzyści zarówno imigrantom, jak i mieszkańcom państwa imigracji, a jednym z warunków koniecznych osiągnięcia tych korzyści jest to, aby była ona koncepcyjnie spójna z polityką *stricte* migracyjną.

Na początku pierwszej dekady XXI wieku cudzoziemcy stale zamieszkujący w państwie innym niż państwo ich urodzenia stanowili około 4% ludności Unii Europejskiej, w roku 2008 już 6,2% (European Commission 2003b; Vasileva 2009). Liczby te nie uwzględniają jednak osób naturalizowanych, których nie traktuje się już jako cudzoziemców. Ze względu na to, że procesy naturalizacyjne przybierają na intensywności, liczba osób, które *de facto* są imigrantami, ale nie są już tak ujmowani w statystykach, jest prawdopodobnie znacznie większa. Nie wiadomo jednak jaka, gdyż nie istnieją żadne statystyki pozwalające to określić. Jakość stosunków pomiędzy rdzenną ludnością państwa imigracji a samymi imigrantami nie jest jednak funkcją udziału liczby imigrantów w całkowitej liczbie ludności kraju (European Commission 2003a).

Niezależnie od tego, jaką dokładnie część mieszkańców danego państwa stanowią faktyczni imigranci, niezależnie od ich ewentualnej naturalizacji, jest faktem, że społeczeństwa wielu państw Unii Europejskiej mają charakter wielokulturowy. Wielokulturowość jest tutaj rozumiana w ujęciu deskryptywnym, jako faktyczne wewnętrzne zróżnicowanie etniczno-językowe, kulturowe i religijne państw[113]. Jeśli pominąć w rozważaniach historyczne zróżnicowanie wewnętrzne niektórych społeczeństw[114], w zdecydowanej większości przypadków dzisiej-

---

[112] W Hiszpanii politykę migracyjną prowadzi rząd. Deleguje niektóre uprawnienia w dół, ale przyznaje je tylko niektórym prowincjom, zgodnie z koncepcją państwa autonomistycznego. Politykę integracyjną natomiast rozdzielono w Hiszpanii pomiędzy kilka poziomów zarządzania, od władz centralnych przez regionalne po lokalne, przy czym najwięcej kompetencji zarezerwowano dla władz regionalnych (Rykiel 2006; Bruquetas-Callejo i in. 2008). Przez kilka dekad podobna była sytuacja w Holandii, jednak w 2002 roku prowadzenie obu polityk – migracyjnej i integracyjnej – powierzono jednemu ministerstwu (Bruquetas-Callejo i in. 2011).

[113] W ujęciu normatywnym wielokulturowość jest państwową ideologią zmierzającą do utrzymania zróżnicowania kulturowego jego mieszkańców, natomiast w ujęciu programowo-politycznym – zespołem polityk zmierzających do stworzenia ujednoliconego, zinstytucjonalizowanego systemu działań stawiających sobie za cel poszanowanie zróżnicowania kulturowego i zagwarantowanie równości wszystkich członków danej społeczności, niezależnie od ich pochodzenia (Łodziński 2003; Janicki 2010).

[114] Dawne zróżnicowanie wewnętrzne społeczeństwa Holandii, rozumiane jako tzw. wielokulturowość wewnętrzna, przedstawia Czubiński (2009). Kryterium podziału była wówczas religia, a w społe-

szy obraz społeczeństw wielokulturowych powstał dopiero w drugiej połowie XX wieku i nie był efektem zamierzonych działań. Imigrantów zapraszano na czas określony w charakterze taniej siły roboczej, a tych, którzy pozostali, pierwotnie planowano zasymilować (European Commission 2003a). Z czasem zmodyfikowano te plany, a w miejsce asymilacji usiłowano wdrażać koncepcje wielokulturowości wzorowane na modelu kanadyjskim i australijskim. Zmiana koncepcji wynikała w znacznej mierze z coraz powszechniejszego negatywnego postrzegania polityki asymilacyjnej, mniej lub bardziej bezpośrednio wymuszającej na imigrantach wyzbycie się własnej tożsamości. Jak pisze Łodziński (2007, s. 9): *[...] ideologia asymilacyjna jest postrzegana jako niezgodna z zasadami formującymi fundament demokratycznego państwa [...]* (tłum. W.J.). Polityka wielokulturowości okazała się jednak nieskuteczna, gdyż w warunkach europejskich doprowadziła do powstania silnych podziałów społecznych, w części państw do multilegalizmu[115], a w niektórych przypadkach także do nadmiernego eksponowania różnic kulturowych i wykorzystywania ich do realizacji partykularnych celów grup mniejszościowych kosztem innych członków społeczeństwa. Kerkkanen (2008) w tym kontekście mówi wręcz o wykluczeniu i dyskryminacji większości, a zjawisko eksponowania różnic kulturowych określa mianem „przekulturowienia" (oryg.: *overculturalization*).

Imigranci często czują się dyskryminowani na rynku pracy i w życiu społecznym i bywa to niezależne od długości ich pobytu w państwie imigracji. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Staniewicz (2006), odczucie to jest powszechne zarówno wśród Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii od czasu uwolnienia jej rynku pracy dla Polaków po przyjęciu Polski w struktury Unii Europejskiej w 2004 roku, jak i wśród imigrantów z fali migracji powojennych. Jak wykazują szczegółowe badania warunki życia ludności napływowej faktycznie są gorsze niż ludności rdzennej, poziom osiągnięć szkolnych dzieci imigrantów jest zauważalnie niższy, a poczucie wykluczenia towarzyszy im także w drugim pokoleniu. Wykluczenie społeczne dotyczy nie tylko wspomnianego już rynku pracy czy edukacji, ale także uprawnień socjalnych, warunków mieszkaniowych, opieki zdrowotnej i innych aspektów codziennego życia. Poczucie wykluczenia jest tak silne, że drugie pokolenie częściej identyfikuje się z krajem ich rodziców niż z krajem, w którym mieszka od urodzenia (Eaton 1998; Europe-

---

czeństwie w zgodzie żyli katolicy, protestanci oraz przedstawiciele innych wyznań. W drugiej połowie XX wieku linia podziału przesunęła się w kierunku tzw. wielokulturowości zewnętrznej, oddzielając ludność rdzenną od napływowej i tworząc silne podziały społeczne *(pillarised society).*

115 Tego określenia dla opisania różnic w traktowaniu przez prawo członków różnych grup mniejszościowych użyli Nielsen i Ebbe (2011). Laegaard (2009) stawia w tym kontekście ciekawe pytanie: czy różnice w traktowaniu przez system prawny różnych mieszkańców tego samego państwa, wynikające z ich przynależności do różnych grup kulturowych, są wyrazem poszanowania różnic kulturowych czy wyrazem braku równości wobec prawa?

an Commission 2003a). Widać zatem, że zarówno obiektywnie mierzalne wskaźniki integracji imigrantów, jak i ich odczucia wskazują na istnienie dwóch kategorii mieszkańców państw imigracji, a przynależność do nich jest uwarunkowana miejscem urodzenia.

Nie wydaje się, aby jakiekolwiek działania integracyjne miały szanse doprowadzić do zupełnego zniwelowania opisanego powyżej zróżnicowania. Nawet w przypadku połączonych procesami migracji państw kulturowo i społecznie bliskich, z długimi tradycjami swobodnych migracji międzynarodowych, istnieją pewne różnice między społecznościami ludności rdzennej i napływowej[116]. Ponadto wewnętrzne zróżnicowanie społeczne i poczucie wykluczenia towarzyszy nie tylko migrantom, ale także części rdzennych mieszkańców każdego państwa. Kryterium przynależności do grupy wykluczonych może być niski status finansowy, niskie kwalifikacje zawodowe i brak wykształcenia, miejsce zamieszkania w dzielnicy postrzeganej jako nieatrakcyjna, liczne potomstwo itp. (Zimmermann 2001). Pomimo istnienia wyraźnej paraleli pomiędzy ludnością rdzenną o niskim statusie społecznym a imigrantami, zmniejszenie poczucia dyskryminacji i wykluczenia przyczyniłoby się do poprawy sytuacji tych ostatnich i lepszej ich integracji, co przyniosłoby korzyści także dla ludności rdzennej. Poczucie włączenia się imigrantów w główny nurt życia społecznego mogłoby zmniejszyć poziom ich frustracji i doprowadzić do redukcji napięć społecznych.

Pytaniem bez odpowiedzi pozostaje, jaki model integracji imigrantów należy przyjąć, aby proces ten był z jednej strony skuteczny, a z drugiej spełniał standardy, jakich oczekuje się od państw kierujących się zasadami demokracji. Dotychczasowe doświadczenia państw Europy Zachodniej wskazują, że żaden ze znanych i stosowanych modeli nie jest skuteczny w satysfakcjonującym stopniu. Model asymilacyjny zakłada wtopienie się imigrantów w społeczeństwo kraju imigracji oraz pełne respektowanie praw, języka, kultury i obyczajów większości. Zgodnie z tą koncepcją ludność napływowa powinna zrezygnować ze swojej poprzedniej tożsamości kulturowej i przyjąć nową za własną, a zadaniem państwa jest podejmowanie aktywnych działań na rzecz asymilacji. Wyrazistym przykładem porażki tej koncepcji integracyjnej były trwające kilka miesięcy zamieszki w Paryżu, Marsylii i innych dużych miastach Francji, jesienią 2005 roku. Bezpośrednią przyczyną starć młodych ludzi arabskiego pochodzenia z policją, odbywających się na przedmieściach wspomnianych miast, była śmierć dwóch

---

[116] Saarela i Rooth (2006) dowodzą, że pomimo istnienia relatywnie wysokiego poziomu integracji ludności pochodzenia fińskiego w Szwecji wciąż zauważalne są różnice pomiędzy ludnością rdzenną a napływową. Jako prawdopodobną przyczynę wskazują to, że Finowie są częściej niż Szwedzi zatrudniani we wrażliwych na wstrząsy makroekonomiczne sektorach gospodarki, co wobec istnienia zasady zwalniania z pracy najpierw najkrócej zatrudnionego pracownika powoduje, że imigranci częściej i łatwiej tracą pracę.

arabskich nastolatków, którzy zostali porażeni prądem, kiedy ukryli się w budynku transformatora elektrycznego podczas ucieczki przed policjantami. Zdarzenie to stało się pretekstem do wybuchu niezadowolenia społecznego, którego osią było wykluczenie społeczne ludności pochodzenia arabskiego we Francji (por. Castles 2006). Najnowszą odsłoną konfliktu wynikającego z różnic kulturowych we francuskim społeczeństwie były zdarzenia z 7 stycznia 2015 roku. Dwaj Francuzi algierskiego pochodzenia wdarli się do siedziby redakcji tygodnika Charlie Hebdo, słynącego z bezkompromisowego języka i braku poszanowania dla wartości religijnych żadnej z religii, zabijając dwanaście osób i raniąc kilkanaście kolejnych. Atak był odwetem za publikację karykatur proroka Mahometa i wyszydzanie islamu. Niczym nieograniczona wolność słowa, w szczególności wolność prasy, stanowiąca jeden z fundamentów zachodniej cywilizacji i demokracji, jest w tradycyjnej hierarchii świata muzułmańskiego wartością stojącą daleko niżej niż poszanowanie dla symboli religijnych, czego wyraz dał wspomniany atak i jego tragiczne konsekwencje.

Na przeciwległym biegunie, względem modelu asymilacyjnego, leży model społeczeństwa wielokulturowego. Polityka wielokulturowości zakłada, że społeczeństwo składa się z funkcjonujących równolegle grup kulturowych, które łączy poczucie przynależności do państwa, natomiast dzielą różnice kulturowe. Znikome interakcje między grupami kulturowymi są naturalną i w pełni akceptowalną konsekwencją istnienia różnic pomiędzy nimi, a zadaniem państwa jest stwarzanie warunków dla podtrzymania zróżnicowania kulturowego poprzez działania afirmacyjne, a także transfery socjalne. W Wielkiej Brytanii, przez wiele lat usiłującej realizować taką właśnie politykę integracyjną, trwające kilka dni rozruchy na masową skalę dotknęły Londyn w sierpniu 2011 roku, mniejsza była skala zajść ulicznych w Birmingham, Liverpoolu czy Manchesterze. Podobnie jak we Francji w 2005 roku, także i tutaj zamieszki zinterpretowano jako protest imigrantów przeciwko dyskryminacyjnemu traktowaniu ich przez brytyjskie władze i społeczeństwo. Polityka integracyjna większości państw Europy Zachodniej, w tym np. Danii, Szwecji czy Holandii, może być określona mianem polityki wielokulturowości, chociaż występuje w różnych odmianach. Odmiana holenderska była przez długi czas uważana za wzorzec podejścia wielokulturowego (Czubiński 2009; Bruquetas-Callejo i in. 2011). Wyraźnymi sygnałami, świadczącymi o nierozwiązanych problemach oraz bardzo poważnych napięciach istniejących w społeczeństwie holenderskim były dwa głośne morderstwa: Pima Fortuyna, prawicowego, antyislamsko nastawionego polityka w 2002 roku oraz Theo van Gogha, współreżysera filmu o wyraźnie antyislamskiej wymowie (*Submission*), w 2004 roku. Wraz z upływem czasu polityka realizowana w Holandii odchodzi od założeń polityki wielokulturowości i staje się coraz bliższa koncepcji asymilacyjnej w integracji imigrantów (Czubiński 2009).

Koncepcją łączącą cechy polityki wielokulturowości oraz polityki asymilacyjnej jest powstały w Niemczech model tzw. kultury przewodniej (*Leitkultur*). Model ten zakłada dominację określonych standardów w życiu społecznym, do których grupy mniejszościowe powinny się dostosować, a jednocześnie istnienie zróżnicowania kulturowego. Państwo ma za zadanie stwarzanie warunków do akulturacji, rozumianej jako dobrowolna asymilacja (Tibi 1998). Koncepcja ta, chociaż wydaje się być dobrym kompromisem, skutecznie łączącym oczekiwania ludności napływowej w zakresie poszanowania jej odmienności kulturowej z oczekiwaniami ludności rdzennej odnośnie do zachowania prawnych i kulturowych fundamentów funkcjonowania państwa i społeczeństwa, jest stopniowo dyskredytowana jako niewystarczająco dobrze chroniąca prawa ludności napływowej. Niektórzy twierdzą, że koncepcja kultury przewodniej padła ofiarą wszechobecnej w Niemczech poprawności politycznej (por. np. Fukuyama 2006).

Żadna z trzech nakreślonych powyżej koncepcji w żadnym z europejskich państw nie sprawdziła się jako modelowa i trudno jest stawiać ją jako wzór do naśladowania w zakresie realizacji polityki integracyjnej. Wielu autorów pisze wprost o porażce polityki integracyjnej prowadzonej w większości państw Europy (np. Duszczyk 2012). Napięcia społeczne powoli narastają, a imigranci, niezależnie od rodzaju realizowanej przez państwo polityki, są stygmatyzowani i rzadko kiedy traktowani na równi z obywatelami państw imigracji. W Hiszpanii stosunek rdzennych mieszkańców do imigrantów bywa określany nawet mianem wrogiego; nieco tylko lepszy jest stosunek mieszkańców Włoch do ludności napływowej, co bywa interpretowane na gruncie silnej we Włoszech tożsamości regionalnej, w odróżnieniu od zdecydowanie dominującej tożsamości narodowej Hiszpanów (European Commission 2003a). Miarą skali porażki polityk integracyjnych może być fakt, że jeden z najłatwiej interpretowalnych społecznych wskaźników integracji, czyli współczynnik bezrobocia ludności pochodzenia imigracyjnego, w większości państw Unii Europejskiej jest znacznie wyższy niż współczynnik bezrobocia ludności rdzennej[117] (European Commission 2003b).

[117] Nie istnieją w pełni obiektywne miary poziomu integracji ludności imigracyjnej, zatem do porównań wykorzystuje się wiele różnych wskaźników. Znaczna ich część bazuje na założeniu, że integracja społeczna imigrantów może być uznana za pełną, jeśli społeczność imigrantów nie różni się w sposób istotny statystycznie od ludności rdzennej w jej charakterystyce demograficznej i społecznej. Przykładami wskaźników są: płodność, wskaźnik umieralności, różnice pomiędzy kobietami a mężczyznami w obu tych kategoriach, wskaźniki przestępczości, skolaryzacji, poziom zarobków, a także wspomniany już współczynnik bezrobocia (European Commission 2003b; Koryś 2003a). Przyjmowanie takich miar integracji bywa kwestionowane – wysokie bezrobocie łatwo zinterpretować bowiem jako efekt braku wykształcenia, wysokie wskaźniki przestępczości jako skutek różnic w średnim poziomie zamożności itd. Koryś (2003a) zauważa, że podstawowym problemem natury metodologicznej jest to, że fundamentem dla wyboru wskaźników musi być przyjęcie normatywnych założeń wstępnych na temat pożądanego porządku społecznego – w rezulta-

Warto zwrócić uwagę na fakt, że polityka państw jest w pewnym stopniu pochodną opinii społeczeństwa, której nie sposób nie brać pod uwagę w państwach kierujących się zasadami demokracji. Ponadto bez społecznej akceptacji polityki integracyjnej państwa nie ma szans na osiągnięcie sukcesu takich działań, gdyż z natury rzeczy zakładają one dobre relacje imigrantów ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Społeczeństwo musi identyfikować się z tą polityką i rozumieć jej cele, aby można było myśleć o skutecznej realizacji takiej polityki (Mazur-Rafał 2006).

Często jednak opinia publiczna zdecydowanie utrudnia realizację działań o charakterze integracyjnym. Nastawienie społeczeństwa do imigrantów może wynikać z historycznych doświadczeń państwa i jego mieszkańców oraz z charakteru państwa w kontekście jego struktury społecznej. Jak wykazano w rozdziale 5.1.3, państwa budowane rękami imigrantów, w których koncepcja przynależności narodowej ma charakter polityczny lub obywatelski, różnią się w tym względzie od państw stworzonych przez narody etniczne. Zaszłości historyczne mogą także utrudniać społeczną akceptację dla imigrantów z państwa, z którym wiążą się bolesne doświadczenia z przeszłości (por. Bieniecki i in. 2005). Z drugiej jednak strony opinia publiczna jest w znacznym stopniu kształtowana przez media oraz wypowiedzi i działania polityków. Ci ostatni w wielu państwach ideologizują debatę na temat polityki migracyjnej i wykorzystują ją jako narzędzie walki w okresie przedwyborczym, a retoryka polityczna powoli i konsekwentnie oddala się od potrzeb i pragmatyki działań na poziomie lokalnym (Bruquetas-Callejo i in. 2011).

Porażka dotychczasowych polityk integracyjnych państw Unii Europejskiej jest w pewnym stopniu efektem budowania strategii rozwoju społecznego opartej na przekonaniach o charakterze ideologicznym lub etycznym, a nie pragmatycznym (European Commission 2003b). Wiadomo powszechnie, że skuteczność procesów integracji społecznej imigrantów jest zależna od szeregu okoliczności związanych zarówno z samym migrantem, jak i z jego społeczno-politycznym i instytucjonalnym otoczeniem w państwie imigracji. Warunkują one doświadczenie społeczne imigranta i jego szanse na włączenie się w struktury społeczne państwa imigracji. Właściwe wykorzystanie wiedzy na temat tych uwarunkowań i odrzucenie założeń o charakterze ideologicznym jest kluczowym warunkiem osiągnięcia celów integracyjnych. Wśród najważniejszych czynników integracji można wskazać[118]:

1. Legalność pobytu, determinującą typ podejmowanej pracy oraz charakter związku pomiędzy imigrantem a państwem imigracji.

cie dyskusja dotycząca integracji często sprowadza się do analizy i konfrontacji różnych norm politycznych, a nie na interpretacji faktów społecznych.

[118] Por. także: Łodziński (1998), Bauer, Lofstrom i Zimmermann (2000), Koryś (2003a), Bieniecki i in. (2005).

2. Wykształcenie, zawód i atrakcyjność zarobków w państwie imigracji, decydujące o przynależności imigranta do określonej grupy społecznej imigrantów; różne grupy w różnym stopniu się integrują.
3. Możliwość wykorzystania przez imigranta jego kwalifikacji (kapitału ludzkiego) w państwie imigracji; jeśli istnieje, integracja jest łatwiejsza.
4. Poziom znajomości języka państwa imigracji; wysoki poziom jest kluczowym czynnikiem ułatwiającym integrację.
5. Wiek imigranta; młodsi są bardziej skłonni do inwestowania w siebie w celu przystosowania się do nowego środowiska społecznego.
6. Planowana długość pobytu w państwie imigracji; przyjazd z intencją pozostania na stałe zwiększa szanse na integrację.
7. Miejsce zamieszkania w państwie imigracji; zamieszkanie poza gettem etnicznym, wśród rdzennych mieszkańców państwa imigracji, zwiększa szanse na integrację.
8. Różnice kulturowe pomiędzy imigrantami a ludnością rdzenną; niewielkie różnice ułatwiają integrację.
9. Wzorce społeczne; nastawienie na indywidualizm ułatwia integrację, silne więzi wewnątrzgrupowe ją utrudniają.
10. Wzajemne nastawienie ludności rdzennej i imigrantów do siebie; orientacja na przyszłość, a nie na zaszłości historyczne, zdecydowanie ułatwia integrację.
11. Sytuacja polityczna i społeczna w państwie emigracji; trudna sytuacja w ojczyźnie jest katalizatorem dobrej integracji w państwie imigracji.
12. Jakość kontaktów z przedstawicielami państwa.
13. Możliwość naturalizowania się w państwie imigracji.

Wszelkie działania zmierzające do poprawy sytuacji imigrantów w zakresach wskazanych powyżej zwiększają szanse na ich szybką i skuteczną integrację. Mogą to być między innymi: naturalizacja, legalizacja pobytu i pracy, organizacja kursów językowych, przyjazne traktowanie w urzędach, podnoszenie kwalifikacji zawodowych itp. Bauböck (2006) twierdzi, że możliwość naturalizacji jest kluczem do integracji społeczno-politycznej imigranta, gdyż daje mu ona wszelkie prawa polityczne, a także niemal pełny dostęp do rynku pracy. Zauważa jednocześnie, że trudno jest jednoznacznie ocenić bezpośredni wpływ samej naturalizacji na proces integracji imigranta, gdyż nie odbywa się ona w izolacji od pozostałych czynników integracji, lecz wraz z nimi współtworzy klimat dla procesu integracji. Trudno jest także stwierdzić, jaka jest kolejność oddziaływania poszczególnych czynników na proces integracji – czy to naturalizacja poprawia sytuację ekonomiczną imigranta, czy też poprawa jego sytuacji ekonomicznej zwiększa jego szanse na dobrą integrację, a w efekcie także na naturalizację.

Działania zwiększające społeczną mobilność imigrantów mogą znacznie skuteczniej wspomagać ich integrację niż dogmatyczne trzymanie się koncepcji społeczeństwa wielokulturowego, jako jedynego modelu naprawdę respektującego prawo do odmienności, gdyż model ten zakłada *de facto* wsparcie państwa dla grupowej odmienności imigrantów, zamiast zachęcania ich do akulturacji (European Commission 2003b; Janicki 2010a). Pomiędzy modelem wielokulturowości a zdyskredytowanym modelem asymilacyjnym, zmuszającym imigrantów do odrzucenia własnej tożsamości i częstokroć zakazującym posiadania podwójnego obywatelstwa, istnieje szerokie spektrum możliwości dopasowanych do zmieniających się okoliczności.

Warto zwrócić uwagę na to, że kwestię integrowania imigrantów w społeczeństwach państw imigracji postrzegano jako problem co najmniej od czasu, kiedy migracje międzynarodowe zaczęły dotyczyć znacznych w sensie liczebnym grup ludzi. Współcześnie przyjęło się uważać, że dawni imigranci asymilowali się szybko i łatwo, a obecnie procesy integracyjne stanowią problem. Tymczasem na początku XX wieku w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i w europejskich państwach imigracyjnych powszechnie uważano, że imigranci źle się integrują, że postępuje dewaluacja poczucia przynależności do państwa oraz że nadmiernie rośnie przepuszczalność granic. Niską zdolność imigrantów do integracji tłumaczono wówczas wywodzącymi się z różnic biologicznych różnicami pomiędzy rasami ludzkimi. Dzisiaj, jak zauważa Nagel (2002), w miejsce koncepcji opartej na różnicach rasowych przyjęto koncepcję tłumaczącą problemy z integracją różnicami religijnymi i kulturowymi. Tymczasem procesy pełnej integracji wymagają czasu, a dzisiejsi imigranci wykorzystują zdobycze współczesnej techniki, w tym możliwości transportowe i komunikacyjne, do jednoczesnego funkcjonowania w dwóch kontekstach kulturowych – swojej ojczyzny i państwa imigracji. Zjawisko transnacjonalizmu, przejawiające się w takich właśnie zachowaniach imigrantów, wydaje się być nieuniknioną konsekwencją realiów, w jakich kształtują się społeczeństwa współczesnych państw imigracyjnych.

5.2.5. Współczesne i przyszłe kierunki zmian polityki migracyjnej i polityki integracyjnej wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

Od czasu podpisania Traktatu z Amsterdamu z 1997 roku oraz posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku dyskusja na temat polityki migracyjnej Unii Europejskiej nabiera tempa. Równolegle z nią toczone są dyskusje na temat modyfikacji istniejących polityk poszczególnych państw. W niektórych państwach liczne są głosy nawołujące do stworzenia polityk migracyjnych, wypływające z przekonania o niemal zupełnym ich braku. Warto przyjrzeć się kie-

runkom, w jakim zmierzają te debaty oraz proponowanym zmianom – te przedstawione we wcześniejszych sekcjach rozdziału 5.2, np. dotyczące modyfikacji programów pracy tymczasowej, powszechnego wprowadzenia zasady *ius soli*, czy uznawania kwalifikacji zawodowych imigrantów, są bowiem uzupełniane przez liczne postulaty dotyczące innych aspektów polityk migracyjnych państw.

Dość powszechnie uważa się, że najważniejszymi wyzwaniami, którym powinna stawić czoła współczesna polityka migracyjna są: wzrost liczebności nielegalnych imigrantów, konieczność zapewnienia ochrony uchodźcom oraz niska skuteczność dotychczasowych programów integracji imigrantów. Dostrzega się także konieczność uwzględnienia zasady łączenia rodzin oraz potrzebę ściślejszej współpracy z państwami emigracyjnymi (European Commission 2003a). Pomimo tego fundamentem koncepcyjnym, na którym budowane są współcześnie polityki migracyjne wielu państw jest podział migracji międzynarodowych na te z natury rzeczy korzystne dla społeczeństwa i państwa imigracji oraz na te szkodliwe. Do pierwszej grupy zalicza się migracje legalne, do drugiej – nielegalne. Tymczasem w wielu sytuacjach nielegalni imigranci korzystnie wpływają na gospodarkę państwa imigracji[119]. Opór państw przed nielegalną imigracją łatwo można jednak zrozumieć na gruncie chęci czynników państwowych do kontrolowania sytuacji na swoim terytorium. Znacznie trudniej jest jednak zrozumieć, dlaczego przyjmowanie wysoko wykwalifikowanych specjalistów jest postrzegane jako korzystne i nie budzi istotnych kontrowersji, natomiast trudno o powszechną akceptację dla przyjmowania pracowników o niskich kwalifikacjach – którzy także są bardzo potrzebni (por. Can Europe... 2007). Z podobnymi sprzeciwami spotykają się akcje łączenia rodzin oraz przyjmowanie uchodźców (Crawley 2006; Neerup 2009). Sprzeciw wobec tych działań bywa werbalizowany na najwyższych publicznych forach oraz w mediach, podtrzymując w społeczeństwach stereotypowy podział na „dobrych" i „złych" imigrantów – tych, których warto przyjąć oraz tych, którym nie należy się nic. Efektem tych działań jest samonakręcająca się spirala sprzężeń zwrotnych – narastające przekonanie władz o potrzebie kontroli migracji międzynarodowych jest odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczne na tę kontrolę, wprowadzenie kontroli zwiększa napływ imigrantów nielegalnych, a to z kolei podtrzymuje przekonanie rządzących oraz społeczeństw, że silna kontrola jest nieodzowna (Crawley 2006). Tymczasem liczne są opracowania wskazujące na to, że ograniczanie migracji legalnych prowadzi do wzrostu migracji nielegalnych, natomiast próby zmniejszenia wielkości przepływów migracyjnych są w stanie migracje opóźnić, ale im nie zapobiegną

---

[119] W odniesieniu do nielegalnych imigrantów pracujących na obszarach wiejskich w Grecji tezy takiej broni Lianos (2001). Podobne opracowania istnieją w odniesieniu do wysoko rozwiniętych państw położonych poza obszarem Unii Europejskiej – np. Portes (1978) wykazał, że nielegalni migranci z Meksyku do Stanów Zjednoczonych nie stanowią problemu, lecz rozwiązanie problemu.

(Zimmermann 2001). Jak wprost mówi Koryś (2003b), eliminacja migracji nielegalnych jest zupełnie nierealistyczna, należy więc skoncentrować się raczej na regulowaniu przepływów, a nie na zabranianiu wjazdu.

Warto zwrócić uwagę, że niemal żadnego wpływu na stosunek państw do migracji międzynarodowych nie ma analiza sytuacji demograficznej tych państw. Chociaż większość projekcji demograficznych[120] wskazuje na przyszłe zmniejszanie się liczby ludności niemal wszystkich państw Unii Europejskiej, szybkie starzenie się społeczeństw oraz wzrost wskaźników obciążenia demograficznego, co jest postrzegane jako zjawisko o negatywnych skutkach ekonomicznych i społecznych, to zdano sobie sprawę z braku możliwości skompensowania zmian demograficznych za pomocą zwiększonej imigracji (np. Grant 2001; Bijak i in. 2005; Ivanow 2005). Dzięki szczegółowym analizom przedstawionym w World Population Prospects: 1998 Revision (1999) i Replacement Migration... (2000), a także w licznych pracach odnoszących się do wniosków z tych analiz zgodnie stwierdzono, że w żadnym z państw Europy Zachodniej nie jest możliwe utrzymanie stałych liczb ludności, struktur wieku ani wskaźników obciążenia demograficznego dzięki przyjmowaniu imigrantów[121]. Z zestawienia wykonanego przez Orzechowską (2001) na podstawie danych Wydziału Ludnościowego ONZ wynika, że w grupie piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 1995–2000 przyrost rzeczywisty ludności mieścił się w przedziale 0,0–1,1%, a współczynnik dzietności całkowitej przyjmował wartości od 1,2 do 1,9. Pomimo tak niskich wartości, znacznie niższych od poziomu gwarantującego prostą zastępowalność pokoleń, tempo wzrostu liczby ludności aż w dwunastu państwach było uważane za satysfakcjonujące (por. tab. 7). W kwestii dzietności podobną opinię miało siedem państw, a w kwestii imigracji – dziesięć. Znamienne jest, że w żadnym z państw nie uważano wskaźników wzrostu ani rozrodczości za zbyt wysokie, natomiast aż w pięciu państwach tak właśnie postrzegano imigrację. Jednocześnie w kwestiach związanych z dzietnością tylko w trzech państwach proponowano podjęcie jakichkolwiek działań, a w przypadku imigracji dotyczyło to aż czternastu spośród piętnastu państw.

W wielu państwach Unii Europejskiej, w tym we Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii, na przełomie XX i XXI wieku przyjęto założenia odnoszące się do modyfikacji dotychczasowych polityk migracyjnych i integracyjnych. Prace te

[120] Do nielicznych wyjątków należy opracowanie wykonane na zlecenie Komisji Europejskiej dla państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, którego autorzy zakładają dalszy spadek śmiertelności, wzrost długości życia oraz wzrost odsetka ludności w wieku podeszłym, a docelowo także nieznaczny wzrost liczby ludności EOG. Autorzy tłumaczą przyjęcie takich założeń koniecznością przyjęcia w analizach długoterminowych innych założeń niż zwykło się to czynić w analizach krótkookresowych, gdyż ekstrapolacja dotychczas obserwowanych trendów pozwala na uzyskanie w miarę wiarygodnych prognoz tylko dla najbliższych lat (European Commission 2005).

[121] Szczegółowa analiza cytowanych tu dokumentów została przedstawiona w rozdziale 3.3.

nabrały szczególnie dużego tempa po samobójczym zamachu z 11 września 2001 roku na Światowe Centrum Handlu w Nowym Jorku. W nowo powstających koncepcjach zakładano szersze niż dotychczas przyjmowanie imigrantów młodych, wysoko wykwalifikowanych oraz posiadających znaczny potencjał integracyjny. Jednocześnie planowano ograniczać imigrację osób o najniższych kwalifikacjach zawodowych, a w szczególności osób kulturowo obcych. Za jedno z najważniejszych narzędzi łagodzących społeczne skutki dotychczasowej polityki imigracyjnej uważano stworzenie polityki obowiązkowej integracji imigrantów i stopniowe rozszerzanie jej zakresu.

Tabela 7. Stosunek państw UE 15 do zmian ludnościowych

	Opinia			Proponowane działania			
	Zbyt niski	Satysfakcjonujący	Zbyt wysoki	Brak działań	Utrzymać stan obecny	Obniżyć	Podwyższyć
Przyrost rzeczywisty	3	12	0	14	1	0	0
Wskaźnik dzietności całkowitej	8	7	0	12	1	0	2
Imigracja	0	10	5	1	6	8	0

Liczby w tabeli oznaczają liczbę państw w grupie UE 15, w których gremia decyzyjne miały określoną opinię na dany temat.

Źródło: Orzechowska E. 2001. Replacement Migration as a Policy Response to the Ageing and Declining Populations of the European Union. Praca magisterska, University of Applied Science Fulda (maszynopis). Por. także Zoubanow A. 2000. Population Ageing and Population Decline: Government Views and Policies. Prezentacja wygłoszona na Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Ageing and Population Decline. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, New York, 16–18.10.2000.

Chociaż koncepcje powstałe w poszczególnych państwach różnią w szczegółach, to ich fundamenty i generalne założenia są zbliżone. Przewidują one, że programami integracyjnymi należy objąć wszystkich imigrantów, nie tylko uchodźców (Schmid-Drüner 2006). Za najważniejszy przejaw integracji uznano dobrą znajomość języka państwa imigracji, zdecydowano zatem o wprowadzeniu egzaminów językowych jako kryterium współdecydującego o przyznaniu statusu rezydenta lub obywatelstwa. Dodatkowo imigranci z krajów kulturowo obcych mieliby podlegać weryfikacji pod kątem znajomości i stopnia akceptacji dla fundamentalnych wartości kraju przyjmującego. Weryfikacja ta miałaby przyjąć postać egzaminu, poprzedzonego kursami z podstawowej edukacji obywatelskiej, kładącymi nacisk na prawa jednostki, równość płci oraz respektowanie prawa. Jak zauważa Barsa (2004), w wielu państwach Eu-

ropy Zachodniej polityka integracyjna jest coraz częściej wyrażana w retoryce kontraktu pomiędzy państwem a imigrantem, a w miejsce dotychczas eksponowanych praw imigranta pojawia się oferowana mu wolność wyboru miejsca zamieszkania, pod warunkiem akceptacji określonego kanonu wartości. Nierespektowanie zasad tego kontraktu miałoby skutkować sankcjami wobec imigranta. Koryś (2003a) zauważa jednak, że pomimo istnienia nakreślonych powyżej założeń żadne europejskie państwo nie stworzyło do tej pory spójnej, aktywnej polityki integracyjnej, nie ma nawet ogólnych strategii ani czytelnie sformułowanych celów szczegółowych. Większość działań państw wobec imigrantów w zasadzie sprowadza się do stwarzania im systemu zachęt do podejmowania oczekiwanych przez państwo decyzji; dostosowanie się do podanych zasad jest warunkiem osiągnięcia przez imigrantów indywidualnych korzyści. Jak stwierdzają Heckmann i Schnapper (2003), państwa chcą osiągnąć sukces na niwie polityki integracyjnej poprzez wskazywanie obowiązków i zadań do realizacji imigrantom, jako przyszłym członkom społeczeństwa.

W dalszej części niniejszego podrozdziału przedstawione zostaną przykłady działań realizowanych na polu polityk migracyjnych w wybranych państwach Unii Europejskiej. Celem tego skrótowego przeglądu jest prezentacja wybranych dobrych i złych praktyk, co może ułatwić skonstruowanie wytycznych do stworzenia założeń rozsądnej polityki migracyjnej przez organy władzy państwowej.

Polityka imigracyjna w Belgii uchodzi za jedną z najbardziej liberalnych w Europie. Już po trzech latach legalnego pobytu można ubiegać się o obywatelstwo, natomiast po upływie siedmiu lat legalnego pobytu podstawą przyznania obywatelstwa jest deklaracja samego zainteresowanego. Otrzymanie pracy jest możliwe nawet w przypadku osób nieposiadających obywatelstwa żadnego z państw Unii Europejskiej, o ile nie ma chętnych do jej podjęcia wśród obywateli UE (Kicinger, Saczuk 2004). Na podobnych zasadach można otrzymać zatrudnienie m.in. w Wielkiej Brytanii, gdzie stworzono szereg programów pozwalających na podjęcie pracy zarówno osobom o wysokich kwalifikacjach, jak i pracownikom fizycznym. Jedną z ważniejszych przesłanek dla powstania tego systemu, obok odpowiedzi na potrzeby rynku pracy, było dążenie do zmniejszenia skali nielegalnej migracji (Kicinger, Saczuk 2004).

Najważniejsze założenia, na postawie których powstaje nowa polityka migracyjna w Niemczech, zmieniły się diametralnie na przełomie wieków. Zmiany wynikają z przyjęcia innego od dotychczasowego głównego paradygmatu – przejścia od polityki ochrony obywatela przed zagrożeniami wynikającymi z imigracji do koncepcji nowoczesnego społeczeństwa, w ramach którego współistnieją obywatele Niemiec oraz imigranci (Süssmuth 2001). Wyrazistym przejawem tej zmiany było przedstawione powyżej przyjęcie zasady *ius soli*, w miejsce obowiązującej wcześniej zasady *ius sanguinis*. W ramach zmian postulowano

także uznanie Niemiec za państwo imigracyjne. Szybko okazało się jednak, że realizacja postulatów w sposób tak radykalny zmieniających rzeczywistość społeczną i polityczną kraju nie jest powszechnie akceptowalna, skutkiem czego wprowadzone zmiany miały charakter dalece łagodniejszy od postulowanych. Wprowadzono dwa rodzaje pozwolenia na pobyt, w miejsce istniejących dotychczas pięciu rodzajów – pierwsze zezwala na przebywanie w Niemczech i może, aczkolwiek nie musi, ograniczać dostęp do rynku pracy i swobodę poruszania się do określonych obszarów kraju, drugie natomiast, uzyskiwane po upływie pięciu lat, nie zawiera ograniczeń ani w czasie, ani w przestrzeni. Nowe prawo imigracyjne kładzie duży nacisk na integrację imigrantów, *de facto* nakazując im udział w kursach integracyjnych (Schmid-Drüner 2006).

Inaczej realizowana jest współczesna polityka imigracyjna w Hiszpanii. W znacznej mierze wynika ona z bardzo szybkich zmian, jakie w ciągu ostatnich trzech dekad zaszły w tym kraju – jego szybki rozwój i wzrost gospodarczy doprowadziły do tego, że Hiszpania z kraju emigracyjnego szybko stała się krajem imigracji netto. Roczny napływ imigrantów wzrósł z 57 tysięcy w 1998 roku do 803 tysięcy w 2006 roku, a liczba imigrantów z prawem pobytu wzrosła z 250 tysięcy w 1985 roku do ponad 4,1 miliona w roku 2008 (Bruquetas-Callejo 2008). Stosunkowo znaczne są ograniczenia w dostępie do rynku pracy, a obowiązujący system kwotowy nie pozwala na wypełnienie istniejących luk legalnymi imigrantami. Istniejący w systemie prawnym nacisk na migracje powrotne powoduje, że pozwolenia na pracę oraz na pobyt przyznaje się na dość krótki czas, w wyniku czego wielu imigrantów szybko zmienia swój status na nielegalny. Zwraca uwagę jedno z najważniejszych założeń hiszpańskiego systemu kwotowego, wprowadzonego w 1993 roku – zdobycie prawa do legalnej pracy poprzez zgłoszenie się do tego systemu jest możliwe tylko w państwie, którego obywatelstwo posiada potencjalny imigrant. Przed wprowadzeniem tego ograniczenia większość zgłoszeń do pracy składali imigranci już przebywający nielegalnie w Hiszpanii, w praktyce zatem akcja z założenia ukierunkowana na zaspokojenie potrzeb rynku pracy była ukrytą formą akcji legalizacyjnej (Kicinger, Saczuk 2004). Pomimo ograniczeń wynikających z przyjętych założeń Hiszpania należy do państw najczęściej organizujących oficjalne akcje legalizacji imigrantów – tylko w latach 90. XX wieku przeprowadzono aż trzy takie programy. W pewnym sensie rekompensują one rygorystyczną politykę migracyjną. Polityka naturalizacyjna jest natomiast nadal bardzo restrykcyjna – prawo do obywatelstwa można otrzymać dopiero po 10 latach nieprzerwanego pobytu w Hiszpanii.

Polityka imigracyjna w Holandii przeszła bardzo długą ścieżkę przemian. Z sukcesów w realizacji modelu społecznego opartego na tzw. wielokulturowości wewnętrznej, na którą przez wieki składali się holenderscy wyznawcy katoli-

cyzmu, protestantyzmu i innych wyznań, w II połowie XX wieku wywiedziono model wielokulturowości zewnętrznej, wynikającej ze znacznego napływu imigrantów. Porażka w budowaniu społeczeństwa złożonego z funkcjonujących równolegle grup kulturowych, przejawiająca się w olbrzymich napięciach wewnętrznych, doprowadziła do relatywnie szybkiej zmiany paradygmatu – dziś w Holandii coraz wyraźniej kładzie się nacisk na integrację imigrantów oraz ich adaptację do lokalnych norm i fundamentalnych wartości, a kompromis nie jest już celem samym w sobie (Czubiński 2009). Scentralizowano prowadzone dotychczas niezależnie od siebie i rozproszone pomiędzy wiele poziomów zarządzania polityki – imigracyjną oraz integracyjną – i w 2002 roku powierzono je jednemu ministerstwu. Jego działania nastawione są przede wszystkim na integrację już zamieszkujących Holandię cudzoziemców oraz zmniejszenie wielkości napływu kolejnych. W znacznym stopniu wynika to ze zmiany modelu zarządzania społecznego – w miejsce wielostronnej współpracy pomiędzy rządem, związkami zawodowymi, organizacjami społecznymi, kościołami itd., prowadzącej dotychczas do kompromisów skutkujących ochroną praw grupowych i wzmacnianiem wewnętrznych podziałów w społeczeństwie, obecnie w coraz większym stopniu uwzględnia się wolę większości społeczeństwa (Janicki 2012). Prowadzi to coraz wyraźniej w kierunku neokonserwatywnym, czyli usztywnia politykę migracyjną (Bruquetas-Callejo i in. 2011).

Jeszcze inne są założenia polityki migracyjnej realizowanej w Szwecji. Chociaż uzyskanie zgody na pobyt jest tam relatywnie łatwe, na tle innych państw Unii Europejskiej, szczególnie w przypadku uchodźców (2007 Global Trends... 2008), to niemożność znalezienia chętnych do pracy Szwedów lub obywateli innych państw UE nie jest uważana za przesłankę wystarczającą do udzielenia zgody na podjęcie pracy przez imigranta spoza UE. Uważa się bowiem, że niedobory rynku pracy można pokryć, wykorzystując zasoby rodzimej siły roboczej, między innymi dzięki atrakcyjnej ofercie kursów doszkalających (Kicinger, Saczuk 2004). Nieco inna jest na szwedzkim rynku sytuacja imigrantów z Finlandii. Dzięki umowie dotyczącej nordyckiego wspólnego rynku od kilku dekad Finowie mogli na preferencyjnych zasadach podejmować pracę w Szwecji, stanowią więc dzisiaj największą liczebnie i relatywnie najlepiej zintegrowaną grupę imigrantów. Miarą tej integracji jest poziom średnich zarobków Finów na tle zarobków Szwedów. W przypadku mężczyzn różnią się one zaledwie o 10%, a w przypadku kobiet są identyczne (Saarela, Rooth 2006; por. także rozdział 5.2.4). Badania porównawcze przeprowadzone w kilkunastu państwach Europy wykazały, że imigranci do Szwecji w stosunkowo wysokim stopniu chcą korzystać z dobrodziejstw tamtejszego systemu opieki społecznej (Zimmermann 2001). Pomimo tego polityka migracyjna Szwecji jest nadal relatywnie liberalna.

Do aktywizacji polityki imigracyjnej w Czechach wzywa m.in. Barsa (2004). Proponuje stworzenie czytelnych zasad, w obrębie których imigranci szczególnie przydatni z perspektywy społecznej czy gospodarczej będą mogli zmienić swój status: z imigranta, poprzez stałego rezydenta, będą mogli stać się obywatelami. Za osoby szczególnie przydatne Barsa uważa osoby wysoko wykwalifikowane (np. managerów), artystów, potencjalnych inwestorów oraz osoby o wysokim potencjale integracyjnym. Wartość tej ostatniej zmiennej dostrzegli także autorzy rządowego *Pilot Project of the Active Selection of Qualified Foreign Workers* z 2002 roku, który zakładał przyjęcie do Czech całych rodzin z Bułgarii, Chorwacji i Kazachstanu – mieszkańców tych właśnie państw określono jako osoby o wysokim potencjale integracyjnym. Barsa proponuje także oferowanie prawa pobytu w Czechach studentom oraz osobom o trudnej sytuacji życiowej w krajach ich pochodzenia. Propozycje te znacząco rozszerzają założenia przyjętej w 2000 roku Strategii Integracji Obcokrajowców, której głównym celem było maksymalne przybliżenie statusu osób od wielu lat przebywających w Czechach do statusu obywateli tego kraju. Obecnie na uzyskanie prawa do stałego pobytu na zasadach ogólnych czeka się w Czechach aż dziesięć lat, a następnie kolejnych pięć na obywatelstwo. Istnieje też szereg dodatkowych warunków, które musi spełnić imigrant, aby móc otrzymać prawo stałego pobytu lub obywatelstwo. Pewien wyłom w tej restrykcyjnej polityce został wprowadzony poprzez wprowadzony w 2002 roku pilotażowy program oferujący wysoko wykwalifikowanym specjalistom prawo stałego pobytu już po upływie 2,5 roku (Kicinger, Saczuk 2004). Ponieważ Czechy już od lat 90. XX wieku są państwem imigracyjnym (liczba legalnych imigrantów wyniosła wtedy 131 tysięcy osób, natomiast liczba emigrantów – 44 tysiące), dostosowanie polityki migracyjnej do realiów wydaje się być koniecznością.

Wydaje się, że przedstawione powyżej postulaty i proponowane kierunki zmian polityk imigracyjnych państw wynikają ze zdystansowanej, chłodnej analizy realiów społecznych, gospodarczych i politycznych, w jakich znajdują się państwa Unii Europejskiej. Napływ imigrantów ponad wszelką wątpliwość rodzi napięcia społeczne. Nie oznacza to jednak, że właściwym kierunkiem działań jest maksymalne ograniczenie napływu cudzoziemców, imigranci są bowiem potrzebni państwom wysoko rozwiniętym. Należy raczej zadbać o właściwą politykę imigracyjną, a także o politykę integracyjną. Brak tej drugiej, nawet przy najlepszych założeniach pierwszej, będzie oznaczał konieczność ciągłego zestawiania i porównywania korzyści gospodarczych z napływu imigrantów z kosztami społecznymi.

Aby przygotować sensowną politykę migracyjną, zawierającą także istotny komponent integracyjny, czynniki rządowe powinny podjąć następujące kroki:

1. Uzmysłowić sobie oraz całej klasie politycznej pilną potrzebę stworzenia polityki migracyjnej oraz integracyjnej.

2. Zdiagnozować obecną sytuację na podstawie dostępnych danych statystycznych i opracowań naukowych.
3. Sformułować doktrynę migracyjną, zdefiniować cele strategiczne.
4. Przeprowadzić debatę społeczną i przygotować społeczeństwo na przyjęcie niepopularnych rozwiązań.
5. Sformułować politykę migracyjną obejmującą wszystkich imigrantów a nie tylko uchodźców – co dziś jest częstą praktyką w wielu państwach.
6. Sformułować czytelne kryteria i zasady integracji imigrantów.
7. Podczas realizacji zadań wypływających z polityki migracyjnej na bieżąco analizować sytuację i aktywnie reagować; z jednej strony, polityka migracyjna powinna być elastyczna, z drugiej natomiast nie powinna tracić z oczu głównych celów, nawet pomimo istnienia niekorzystnych zjawisk społecznych, jak bezrobocie.
8. Zapewnić mediom dostęp do informacji, aby informacja na temat polityki migracyjnej była możliwie rzetelna i nie powodowała utrwalania w społeczeństwie negatywnych stereotypów; nie dopuścić do ideologizacji debaty na temat polityki migracyjnej[122].

Do najważniejszych składowych polityki migracyjnej i polityki integracyjnej należy zaliczyć politykę naturalizacyjną. Nie istnieje możliwość skutecznego zintegrowania imigrantów ze społeczeństwem kraju imigracji, jeśli odmawia się im prawa lub poważnie utrudnia dostęp do pełni praw obywatelskich. Bauböck i in. (2006) postulują, aby imigranci przebywający w nowym państwie przez długi czas, np. przez pięć lat, zawsze dostawali jego obywatelstwo, bo tylko to gwarantuje im możliwość współdecydowania o własnym losie w ramach przewidzianych przez procedury obowiązujące w demokratycznym państwie. Analogicznie, postulują nieodbieranie obywatelstwa emigrantom, a jednocześnie nadawanie ich dzieciom obywatelstwa państwa emigracji ich rodziców. Wskazują jednocześnie na to, że w obliczu istnienia obywatelstwa Unii Europejskiej nadanie imigrantowi obywatelstwa jednego z państw członkowskich automatycznie uprawnia go do korzystania ze wszystkich praw przysługujących obywatelom UE w innych państwach Unii, powinno być zatem czynione rozważnie. Państwa powinny jednak zmienić swoje generalne nastawienie do naturalizacji imigrantów i postrzegać ją w kategoriach korzyści, jakie społeczeństwo i państwo odniesie dzięki ułatwieniu integracji imigrantów poprzez ich naturalizację, a nie piętrzyć przed imigrantami formalne bariery, które zdecydowanie niekorzystnie wpływają na procesy integracyjne i rodzą napięcia społeczne. Bauböck i in. (2006) proponują także, aby państwo wobec emigrantów z własnego terytorium nie stosowało takich kroków, których nie byłoby skłonne za-

[122] Na podstawie: Wyzwania... 2003 (zmodyfikowane i uproszczone).

akceptować w stosunku do imigrantów z innych państw na własnym terytorium. Na bazie tego zdroworozsądkowego postulatu łatwo można stworzyć kolejny – symetrię w podejściu do imigrantów z innych państw na własnym terytorium i oczekiwaniach odnośnie do relacji tych państw do własnych obywateli przebywających na emigracji. W praktyce jednak rzadko które państwo usiłuje kierować się zasadą symetrii – zazwyczaj obowiązuje zasada obrony własnych obywateli przed niekorzystnymi dla nich zasadami, którymi kierują się inne państwa, a jednocześnie kształtowanie własnej polityki wobec imigrantów w zgodzie z własnymi interesami.

Inną istotną składową kompleksowej polityki migracyjnej państwa są zasady legalizacji pobytu i pracy nielegalnych imigrantów. Ich znaczna liczebność, sięgająca w skali całej Unii Europejskiej kilkunastu milionów ludzi, ma swoje istotne skutki społeczne, polityczne i ekonomiczne, więc chociażby z tego powodu nie sposób ignorować ich obecności. W niektórych państwach skala problemu jest wyjątkowo duża; przykładowo, szacunki z końca lat 90. XX wieku wykonane dla Grecji wskazywały, że aż około 45% nielegalnych imigrantów przebywających w Grecji pracuje, w przeliczeniu na pełne etaty. Wobec szacowanej łącznej liczby nielegalnych imigrantów sięgającej 350–500 tysięcy ludzi około 10–12% zasobu siły roboczej w Grecji mogli stanowić wówczas nielegalni imigranci (Lianos 2001). Zatem sprowadzanie polityki prowadzonej wobec nielegalnych imigrantów do maksymalnie skutecznego identyfikowania ich i deportowania oraz do okresowych, przeprowadzanych dorywczo akcji legalizacyjnych nie jest wystarczająco kompleksową odpowiedzią na zjawisko nielegalnej imigracji. Potrzebne są dobrze przemyślane narzędzia prowadzące do realizacji przyjętej strategii działania, która z kolei odpowiada przyjętym celom. Właściwa identyfikacja celów krótko- i długofalowych jest więc warunkiem koniecznym sukcesu na tym polu polityki migracyjnej.

Kształtowanie wspólnej polityki migracyjnej Unii Europejskiej leży w rękach instytucji centralnych UE. Istotną rolę w tym względzie odgrywa Parlament Europejski, umocowany w tej roli Traktatem z Lizbony (2007), na forum którego toczą się liczne debaty dotyczące polityki migracyjnej całej Unii. Szczegółowa analiza przeprowadzona dla 61 głosowań dotyczących spraw związanych z polityką migracyjną, które odbyły się w Parlamencie Europejskim w latach 1999–2004 wykazała, że na podejmowane decyzje europosłów w głównej mierze mają wpływ ich przekonania polityczne, a nie racjonalna analiza ekonomiczna (Hix, Noury 2007). Członkowie partii o poglądach lewicowych wspierają liberalizację polityki migracyjnej pomimo tego, że na gruncie ekonomicznym imigranci mogą stanowić konkurencję na rynku pracy dla wyborców partii lewicowych, rekrutujących się w znacznej mierze spośród pracowników o wysokich oczekiwaniach w zakresie socjalnego wsparcia państwa dla jego najgorzej sytuowanych miesz-

kańców. Z kolei europosłowie o poglądach prawicowych opowiadają się za restrykcyjną polityką migracyjną państwa, mimo że znaczna część ich wyborców to pracodawcy korzystający z pracy imigrantów i wyraźnie zgłaszający zapotrzebowanie na imigracyjną siłę roboczą (Hix, Noury 2007).

Warto także zwrócić uwagę na działania Komisji Europejskiej w zakresie polityki migracyjnej. Jedną z ważniejszych jest *Global Approach on Migration and Mobility*[123] z 2005 roku – inicjatywa na rzecz stworzenia spójnego, ogólnoświatowego systemu działań dotyczących migracji międzynarodowych. Jej powstanie wynika z przekonania, że zjawisko migracji jest zbyt złożone, aby forum europejskie było wystarczające dla rozwiązania wszystkich wynikających z niego problemów. Początkowo inicjatywa ta koncentrowała się na południowym sąsiedztwie Unii Europejskiej, ale już w 2007 roku rozszerzono ją na sąsiedztwo wschodnie (Polityka azylowa... 2014). Wydany w listopadzie 2011 roku komunikat Komisji, podsumowujący dotychczasowe działania i wskazujący dalsze kierunki rozwoju (Global Approach... 2011), został jednak skrytykowany z powodu faktycznego ograniczania dostępu do państw Unii Europejskiej imigrantom spoza UE oraz traktowania imigrantów w kategoriach siły roboczej, pomimo deklarowanego wsparcia dla osób potrzebujących ochrony i wsparcia (zob. Martin 2012).

Ciągłe zmiany szczegółowych rozwiązań i wytycznych dotyczących różnych aspektów polityki migracyjnej na forum ogólnoeuropejskim nie powinny dziwić. Złożoność problemu oraz stale zmieniające się uwarunkowania powodują konieczność ciągłego dostosowywania podejmowanych działań do okoliczności. Pozostaje to w zgodzie z tezą stanowiącą o tym, że polityka migracyjna powinna być traktowana raczej jako podlegający stałym przemianom proces niż jako stan (Górny i in. 2009). Ważne jest natomiast, aby czytelne i możliwie niezmienne były główne cele polityki migracyjnej, gdyż zmiany strategicznych celów w trakcie realizacji działań zmierzających do ich osiągnięcia prowadziłyby do chaosu i uniemożliwiły rozsądne planowanie jakichkolwiek działań.

5.3. Polityka migracyjna i polityka integracyjna Polski

Jak przedstawiono w rozdziale 5.2, tworzenie polityki migracyjnej powinno rozpocząć się od postawienia prawidłowej diagnozy obecnej sytuacji. W kolejnej fazie należy sformułować doktrynę migracyjną, definiującą generalne nastawienie do imigracji i imigrantów, zawierającą najważniejsze wytyczne i formułującą cele strategiczne. Następnym etapem powinno być przeprowadzenie szerokiej

[123] Pierwotna nazwa tej inicjatywy to *Global Approach on Migration*; człon *mobility* dodano w 2010 roku, aby zasygnalizować zainteresowanie nie tylko migracjami, ale także krótkotrwałymi przepływami ludności niestanowiącymi migracji *sensu stricto*.

debaty społecznej, a kolejnym – sformułowanie polityki migracyjnej. W Polsce w ostatnich latach powstało kilka dokumentów różnej rangi, dotyczących kwestii migracji międzynarodowych. Ich powstanie nie dowodzi jednak istnienia spójnej, przemyślanej polityki migracyjnej, jest raczej tylko wstępnym sygnałem pojawiającego się powoli zainteresowania publicznych czynników decyzyjnych problematyką imigrantów. Środowisko naukowe w Polsce od dłuższego czasu jest zaangażowane w badania migracji międzynarodowych, ich przyczyn i skutków, wskazuje także na potencjalne kierunki przyszłych zmian koniecznych z perspektywy społecznej i gospodarczej – jednak badania te nie przekładają się na adekwatne do potrzeb zmiany sytuacji prawnej imigrantów. Nie sformułowano do tej pory najbardziej nawet podstawowych założeń doktryny migracyjnej, nie zdefiniowano celów strategicznych, nie odbywa się także debata publiczna na temat imigrantów (por. Górny i in. 2009; Bieniecki 2013). Jeśli w przestrzeni publicznej w Polsce jest mowa o migrantach, to dotyczy to niemal wyłącznie sytuacji emigrantów z Polski do innych państw. Jak pisze Pacek (2005), dowodzi to braku refleksji i niewyciągania wniosków z błędów popełnionych w innych państwach.

Niektórzy autorzy, w kontekście lat 90. XX wieku, piszą o zupełnym braku polityki migracyjnej w Polsce (np. Iglicka 2003), inni o pełnym dostosowaniu ram prawnych przyszłej polityki migracyjnej Polski do wymagań unijnych i niezakończonym formułowaniu podstaw tej polityki (Mazur-Rafał 2006). Kwintesencją ocen z pierwszej dekady XXI wieku jest stwierdzenie zawarte w pracy Kicinger (2005a) o tym, że – wobec braku jakichkolwiek dokumentów nakreślających ramy polityki migracyjnej w Polsce – można analizować ją tylko z perspektywy uchwalanych aktów prawnych i w ten sposób doszukiwać się intencji ustawodawcy. Chociaż oceny w przypadku początku drugiej dekady XXI wieku są łagodniejsze, to nadal stwierdzenia o zupełnym braku zaangażowania czynników centralnych w tworzenie polityki migracyjnej są wyraźnie słyszalne (Bieniecki 2013). Znacznie lepiej niż działania urzędów centralnych są zazwyczaj oceniane działania podejmowane przez stowarzyszenia, fundacje czy samorządy lokalne. Ich zaangażowanie w rozwiązywanie faktycznych problemów imigrantów, w tym problemów wynikających z kontaktów z urzędami wyższej rangi, jest dostrzegane i cenione. Należy jednak jednoznacznie stwierdzić, że działania te nie są przejawami tworzenia polityki migracyjnej, lecz realizacją najbardziej podstawowych zadań, jakie wynikają z faktu przebywania imigrantów na terytorium Polski. Mają one minimalny – o ile jakikolwiek w ogóle – wpływ na kształtowanie polityki migracyjnej na szczeblu ogólnopaństwowym.

Stworzenie spójnej polityki migracyjnej przed rozpoczęciem się znaczącego w sensie ilościowym napływu imigrantów do Polski jest kluczowe dla wskazania pożądanych wzorców i wytyczenia ścieżek, którymi procesy migracji będą

podążać w kolejnych latach. Istotna modyfikacja tych wzorców w czasie, kiedy Polska stanie się państwem typowo imigracyjnym będzie bardzo trudna, gdyż rozwiązania przyjęte w pierwszej fazie wzrostu migracji zostaną usankcjonowane tradycją i będą na zasadzie inercji decydowały o kształcie i charakterze kolejnych przepływów (Duszczyk 2012).

Faktyczny brak polityki migracyjnej w Polsce, w rozumieniu przedstawionym powyżej, jest powodem, dla którego dalsza analiza w niniejszym rozdziale ma inną strukturę niż rozważania w rozdziale przedstawiającym politykę migracyjną Unii Europejskiej i jej państw członkowskich.

5.3.1. Ramy prawne polityki migracyjnej Polski

W czasach współczesnych w Polsce powstało wiele aktów prawnych kształtujących sytuację cudzoziemców. Do najstarszych należy konstytucja z 1952 roku, która w art. 75 zawierała zapis o udzielaniu *[...] azylu obywatelom państw obcych, prześladowanym za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową*. Konstytucja ta obowiązywała do 1992 roku, do czasu wejścia w życie tzw. Małej Konstytucji, a została ostatecznie uchylona na mocy Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 1997 roku. Ważnym aktem prawnym dotyczącym cudzoziemców była Ustawa o cudzoziemcach z 1963 roku, która w art. 13 stanowiła o możliwości uzyskania przez cudzoziemca karty stałego pobytu, czyli zezwolenia na zamieszkanie. Karty te były wydawane przez komendy wojewódzkie Milicji Obywatelskiej, ten sam organ był władny podjąć decyzję o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w razie naruszenia przepisów art. 5 ustawy. Przepisy te w praktyce dopuszczały możliwość wydalenia z Polski każdego cudzoziemca, ze względu na bardzo pojemny zapis art. 5 ust. 5, wskazujący na niesprecyzowany interes publiczny jako powód wydalenia. Ustawa ta, z licznymi zmianami, obowiązywała aż do 1997 roku, w międzyczasie przekazując kompetencje w różnych zakresach, m.in. w zakresie wydawania kart pobytowych w ręce wojewodów. Jednocześnie w art. 23 Ustawa upoważniała Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Spraw Zagranicznych do zwolnienia poszczególnych cudzoziemców lub określonych kategorii cudzoziemców od niektórych obowiązków nałożonych na mocy ustawy (Ustawa o cudzoziemcach... 1963).

W grupie obowiązujących obecnie aktów prawnych, określających status prawny osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, przebywających na terytorium Polski, znajduje się między innymi ratyfikowana w 1991 roku Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. (tzw. konwencja genewska). Nakłada ona na państwo obowiązek udzielenia ochrony każdemu, *[...] kto na skutek*

uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem (Konwencja dotycząca... 1951, art. 1 ust. A pkt. 2).

W 1991 roku uchwalono ustawę o zmianie ustawy o cudzoziemcach z 1963 roku, dostosowując ją w bardzo podstawowym zakresie do nowych realiów politycznych oraz do struktur organizacyjnych Rzeczypospolitej Polskiej, po zmianie ustroju politycznego państwa. Sześć lat później uchwalono zupełnie nową Ustawę o cudzoziemcach (Ustawa... 1997) wprowadzającą do polskiego systemu prawnego wiele rozwiązań wypracowanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Ustawa ta nakładała na przyjeżdżającego do Polski cudzoziemca między innymi obowiązek wykazania się posiadaniem środków finansowych wystarczających na pokrycie kosztów jego pobytu lub zobowiązanie obywatela Polski, goszczącego cudzoziemca, do pokrycia tych kosztów. Obostrzenie to było jednym z głównych powodów gwałtownego spadku liczby cudzoziemców przyjeżdżających do Polski zza wschodniej granicy (Kicinger 2005a). Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, a w 2003 roku została uchylona i zastąpiona przez nową Ustawę o cudzoziemcach (Ustawa... 2003) – ta z kolei w dniu 1 maja 2014 roku została zastąpiona przez obecnie obowiązującą Ustawę o cudzoziemcach (Ustawa... 2014) uchwaloną w grudniu 2013 roku.

Ustawa ta określiła zasady i warunki wjazdu, przejazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także zasady opuszczania kraju. Jako cudzoziemca zdefiniowano osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego. Zgodnie z obowiązującym obecnie stanem prawnym sprawami cudzoziemców kompleksowo zajmuje się Urząd do Spraw Cudzoziemców, przy czym zakres działań i kompetencji Urzędu, zdefiniowany w art. 16 Ustawy, jednoznacznie wskazuje na intencję ustawodawcy – Urząd jest powołany do zajmowania się przede wszystkim osobami ubiegającymi się o udzielenie jakieś formy ochrony na terytorium Polski, a nie migrantami ekonomicznymi. Nieco inaczej rozkłada akcenty, definiując zakres tych działań, Regulamin Organizacyjny Urzędu do Spraw Cudzoziemców[124]. Znaczną część zadań dotyczących cudzoziemców

[124] Urząd stworzono w 2001 roku, jako Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców. Zgodnie z nazwą, zajmował się on sprawami dotyczącymi repatriacji Polaków, przyznawaniem obywatelstwa oraz kompleksową obsługą spraw dotyczących cudzoziemców w Polsce. W 2007 roku spod zakresu działań URiC wyłączono kwestie dotyczące spraw repatriacyjnych i obywatelstwa, przekazując je bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, a w jego miejsce powołano funkcjonujący obecnie Urząd do Spraw Cudzoziemców. W zakresie jego zadań, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, leży między innymi:

1. Prowadzenie spraw związanych z nadawaniem statusu uchodźcy, udzielaniem zgody na pobyt tolerowany, udzielaniem ochrony azylowej i ochrony uzupełniającej.
2. Legalizacja pobytu cudzoziemców na terytorium Polski.
3. Wydalanie cudzoziemców z terytorium Polski.

ustawa powierza Urzędom Wojewódzkim, w których kompetencji leży między innymi legalizowanie pobytu cudzoziemców w Polsce, w tym wydawanie zgody na pobyt czasowy i stały oraz wydawanie lub przedłużanie wiz. Na mocy ustawy cudzoziemcy mogą otrzymać zgodę na pobyt czasowy na okres trzech lat. Za znaczący krok w kierunku uelastyczniania polskiego prawa należy uznać możliwość jednoczesnego otrzymania pozwolenia na pobyt i na pracę – wcześniej cudzoziemcy musieli starać się o oba te pozwolenia oddzielnie. Cudzoziemcy nie muszą obecnie przedstawiać tytułu prawnego do zajmowanego lokalu mieszkalnego, co było znaczącą przeszkodą na drodze do uzyskania stosownych zezwoleń w ubiegłych latach.

W okresie poprzedzającym wprowadzenie obecnie obowiązującej Ustawy o cudzoziemcach maksymalnym okresem, na jaki można było uzyskać zgodę na pobyt czasowy były dwa lata. W latach wcześniejszych, na podstawie Ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (1994), wizę na pobyt czasowy z prawem do pracy można było otrzymać na maksymalnie 12 miesięcy. Prawo cudzoziemców do pracy zostało określone w Ustawie o zatrudnieniu z 1989 roku, która w art. 33 ust. 1 warunkowała podjęcie pracy uzyskaniem zgody wojewody; podejmując decyzję wojewoda zobowiązany był uwzględniać sytuację na rynku pracy. Późniejsze akty prawne ograniczały czas, na jaki można było uzyskać pozwolenie na pracę do jednego roku, jednocześnie wprowadzając relatywnie wysoką opłatę za wydanie zezwolenia, równą minimalnej płacy miesięcznej. Jak pisze Kicinger (2005a), rezultatem przyjęcia tak restrykcyjnych rozwiązań było skuteczne odstraszenie cudzoziemców od legalnego podejmowania pracy w Polsce – większość tych, którzy mimo wszystko podjęli pracę, to wysoko wykwalifikowani specjaliści w zachodnioeuropejskich firmach, a pracownikom niewykwalifikowanym wydano zaledwie 2% wszystkich pozwoleń. Ogromna większość nisko wykwalifikowanej siły roboczej znalazła zatrudnienie poza legalnym rynkiem pracy. Po części wynika to także z faktu, że otrzymanie legalnej pracy przez cudzoziemca wymagało zaangażowania jego pracodawcy w proces pozyskiwania tego pozwolenia. Z badań przeprowadzonych przez Koryś (2003b) wynika, że Ukrainki pracujące nielegalnie w Polsce w charakterze pomocy domowej średnio aż przez trzy lata szukały polskiej rodziny, która była gotowa pomóc im w legalizacji ich pobytu i pracy.

---

4. Wyrażanie zgody na wydanie wizy Schengen lub wizy krajowej.
5. Udzielanie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, między innymi poprzez prowadzenie ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.
6. Przygotowywanie projektów aktów prawnych i umów międzynarodowych dotyczących spraw cudzoziemców.
7. Kontrolowanie działań wojewodów w sprawach należących do zakresu działania Urzędu.

Liczne są jednak głosy wskazujące na to, że najnowsze regulacje prawne nie zmieniają w sposób znaczący sytuacji cudzoziemców na polskim rynku pracy, a poziom elastyczności przepisów jest nadal rażąco niski. Zgodnie z art. 8 ustawy wnioski o legalizację pobytu są przygotowane wyłącznie w języku polskim, co stanowi znaczącą barierę w prawidłowym wypełnieniu ich przez cudzoziemców[125]. Czas trwania procedury rozpatrywania wniosku o pozwolenie na pobyt i na pracę jest bardzo długi – średnio rozpatrywanie trwa dwa miesiące w przypadku wniosków o pobyt czasowy i trzy miesiące w przypadku wniosków o pobyt stały. Podane tu czasy rozpatrywania wniosków pochodzą z informacji podanych przez samych urzędników zajmujących się tymi wnioskami. Zastrzegają oni jednak, że podane okresy oczekiwania dotyczą tych wniosków, które są kompletne już na etapie składania, a wymagane przez prawo opinie Straży Granicznej, Wojewódzkiej Komendy Policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego spłyną do Urzędu bez opóźnienia (Legalna praca... 2014). Warto zwrócić uwagę, że w ocenie osób składających wnioski procedury legalizacji pobytu i pracy są długotrwałe i uciążliwe, a sposób traktowania obcokrajowców przez polskie służby mundurowe i urzędników nosi znamiona dyskryminacji. Aż 61% respondentów w badaniach przeprowadzonych przez Bienieckiego i in. (2005) doświadczyło złego traktowania ze strony polskich władz. Najbardziej nieprzyjaznym miejscem jest granica państwowa (65% wskazań), drugim – Urząd do Spraw Cudzoziemców (37% wskazań). Co znamienne, na złe traktowanie skarżą się zarówno osoby pracujące nielegalnie, jak i osoby posiadające zezwolenie na pracę.

Za najbardziej kuriozalne rozwiązanie przewidziane w ustawie należy jednak uznać konieczność złożenia, wraz z wnioskiem o pozwolenie na pracę, szczegółowej specyfikacji określającej warunki jej wykonywania – nazwę konkretnego pracodawcy, stanowisko pracy, wymiar czasu pracy, typ umowy wiążącej pracodawcę z pracownikiem oraz wysokość gratyfikacji finansowej za pracę. Zmiana któregokolwiek z tych parametrów, poza podwyższeniem wynagrodzenia, wiąże się z koniecznością ponownego starania się o zezwolenie na pracę lub o zmianę dotychczasowego zezwolenia. Sankcją karną jest możliwość cofnięcia cudzoziemcowi zgody na pobyt i na pracę, a w ostatecznym rozrachunku nawet

[125] W tym kontekście przywoływana bywa argumentacja, że język polski jest jedynym językiem urzędowym w Polsce, co uzasadnia konieczność wypełnienia dokumentacji w tym języku. Jest ona nietrafiona – wiele instytucji publicznych w Polsce, z uniwersytetami na czele, oferuje swoje usługi w różnych językach i przygotowuje informacje o tych usługach w językach swoich potencjalnych klientów. Fakt, że nie czyni tego Urząd do Spraw Cudzoziemców, dowodzi jedynie tego, że cudzoziemcy wciąż nie są w Polsce traktowani przez powołane do tego celu instytucje publiczne jako partnerzy i klienci, lecz jako petenci. Na anglojęzycznej wersji strony internetowej UdSC widnieje zapis: *Website under construction. Welcome to the Polish version.* Wersja rosyjskojęzyczna przynosi analogiczną informację: *Сайт в разработке. Посетите польскую версию сайта.* (www.udsc.gov.pl, dostęp: 10.05.2015 r.).

deportacja. Jak nietrudno zauważyć, w tych warunkach cudzoziemcy są sztywno związani ze swoim pracodawcą, zatem ich atrakcyjność na rynku pracy jest w tym aspekcie znacznie niższa niż obywateli Polski.

Nieco korzystniejsza jest w Polsce sytuacja chętnych do podjęcia pracy obywateli niektórych państw powstałych z rozpadu ZSRR: Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy. Dzięki rozwiązaniom legislacyjnym wypracowanym w latach 2006–2011 przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej mogą oni podjąć pracę sezonową na okres do sześciu miesięcy na podstawie oświadczenia przyszłego pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi (Rozporządzenie... 2006; Rozporządzenie... 2011). Z perspektywy polskiego rynku pracy, szczególnie w rolnictwie, jest to sytuacja bardzo korzystna, gdyż pozwala na szybkie zaspokojenie chwilowych potrzeb rynku pracy dzięki legalnym migracjom o charakterze wahadłowym, co nie byłoby możliwe w przypadku konieczności wielomiesięcznego oczekiwania na zezwolenie na pracę w trybie opisanym w Ustawie o cudzoziemcach (por. Polityka migracyjna... 2012; Legalna praca... 2014).

Kolejnym aktem prawnym jest uchwalona w 1997 roku, obowiązująca do dzisiaj, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, która w art. 56 wskazuje na możliwość przyznania cudzoziemcom prawa do azylu lub statusu uchodźcy, odwołując się do ustawy oraz umów międzynarodowych. Jednocześnie w art. 37 Konstytucja ogranicza wolności i prawa cudzoziemców wynikające z Konstytucji, także odwołując się do aktu prawnego w randze ustawy (Konstytucja... 1997). Konstytucyjne prawo do uzyskania statusu uchodźcy ma związek z międzynarodowymi regulacjami prawnymi w tym zakresie, w tym z konwencją genewską. Prawo do azylu natomiast jest pochodną wcześniejszych rozwiązań prawnych w tym zakresie i wyrasta z tradycji polskiego prawodawstwa. Opieką w formie azylu Polska obejmuje kilkanaście osób rocznie (por. Łodziński 1998; Pacek 2005).

W 2003 roku, wraz z kolejną ustawą o cudzoziemcach, uchwalono Ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa o udzielaniu... 2003). Zdefiniowano w niej pięć form ochrony: status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, azyl, pobyt tolerowany oraz ochronę czasową, a także warunki przyznawania tej ochrony. Zapisy Ustawy wyraźnie odnoszą się do konwencji genewskiej z 1951 roku, doprecyzowując warunki uzyskania poszczególnych form ochrony, wskazując na udzielane przez organy państwa formy wsparcia socjalnego, opieki medycznej i innych form ochrony cudzoziemców. Ustawa uporządkowała istniejący dotychczas stan prawny, na podstawie którego w okresie poprzedzającym jej wejście w życie rozpatrywano wnioski cudzoziemców o udzielenie ochrony. W latach 1992–2013 w Polsce przyznano status uchodźcy zaledwie 3% osób, które złożyły wniosek o ochronę (3772 osoby

z 127 557, które aplikowały)[126]. Tak niski wskaźnik po części wynika zapewne z zasad przyjętych przez zajmujący się uchodźcami Urząd do Spraw Cudzoziemców, w ramach których jednym z warunków przyznania statusu uchodźcy jest w praktyce udowodnienie prześladowań własnej osoby – pomimo istnienia zapisu w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, która w cytowanym powyżej art. 1 ust. A pkt. 2 wyraźnie stanowi, że obawa przed prześladowaniem, a nie faktycznie dokonane prześladowanie, jest przesłanką wystarczającą do objęcia uchodźcy ochroną – *nota bene*, ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w art. 14 ust. 1 zawiera identyczny w swej wymowie zapis. Zapisy tejże ustawy w art. 14 ust. 3 wyraźnie wskazują na istnienie pewnego poziomu subiektywizmu w ocenie tego zagrożenia, a nawet w ocenie cech osoby ubiegającej się o ochronę, potencjalnie generujących to zagrożenie:

> *Uzasadniona obawa przed prześladowaniem w kraju pochodzenia może istnieć, chociażby cudzoziemiec nie posiadał cech powodujących prześladowanie z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej, jeżeli takie cechy są mu przypisywane przez podmioty dopuszczające się prześladowań* (Ustawa o udzielaniu... 2003, art. 14 ust. 3).

Istnienie zapisów tak liberalnych i tak korzystnych dla potencjalnych uchodźców nie przekłada się jednak na wysoki wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków o udzielenie ochrony. Po części może to wynikać także z tego, że znaczna część osób, które złożyły wniosek, nie czeka na decyzję Urzędu, lecz opuszcza ośrodki pobytowe i zrywa z nimi kontakt – przykładowo w 1997 roku ponad 80% złożonych wniosków umorzono z braku możliwości skontaktowania się z wnioskodawcami. Przypuszcza się, że udają się oni do państw Europy Zachodniej, w tym do Niemiec i Wielkiej Brytanii (Łodziński 1998). Nie sposób jednak całej odpowiedzialności za tak rażąco niski wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków przypisać samym wnioskodawcom. Od wielu lat wśród składanych aplikacji absolutnie dominują wnioski złożone przez obywateli Federacji Rosyjskiej – w 2013 roku stanowiły one aż 84,5% wszystkich wniosków. Większość z nich pochodziła z Czeczenii, ale nawet w latach toczącego się tam otwartego konfliktu zbrojnego ogromna większość podań była rozpatrywana negatywnie. W tej sytuacji powodów odmowy udzielenia statusu uchodźcy należy jednak szukać po stronie polskiej.

W 2009 roku weszła w życie ustawa o obywatelstwie, która precyzuje między innymi warunki nabycia polskiego obywatelstwa przez cudzoziemców (Ustawa o obywatelstwie... 2009). Obywatelstwo polskie można nabyć przez uznanie, po spełnieniu przez cudzoziemca warunków opisanych w art. 30 ustawy. Najkrót-

[126] Obliczenia własne na podstawie danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

szy, bo zaledwie dwuletni, jest okres oczekiwania na uznanie za obywatela polskiego w przypadku osoby posiadającej zezwolenie na osiedlenie się, uzyskane w związku z posiadaniem statusu uchodźcy nadanego w Polsce. Podobny czas oczekiwania występuje w przypadku osoby posiadającej zezwolenie na osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawo stałego pobytu, która pozostaje co najmniej od trzech lat w związku małżeńskim z obywatelem polskim lub nie posiada żadnego obywatelstwa. Jeśli cudzoziemiec spełnia powyższe warunki, ale nie pozostaje w związku małżeńskim z obywatelem polskim, wówczas – przy założeniu, że ma w Polsce stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego – może zostać uznany za obywatela RP po upływie trzech lat. W każdym z opisanych powyżej przypadków dodatkowym warunkiem jest nieprzerwany pobyt na terytorium RP w podanym okresie. Uznanie za obywatela RP pozostaje w gestii wojewodów. Okres dwóch lub trzech lat, po którym można zostać uznanym za obywatela Polski, jest stosunkowo krótki, zapisy ustawy należy zatem uznać za sprzyjające naturalizacji cudzoziemców. Warto jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z art. 5 wejście cudzoziemca w związek małżeński z obywatelem Polski nie nadaje mu z mocy prawa obywatelstwa polskiego, natomiast małoletni cudzoziemiec nabywa obywatelstwo polskie, jeśli jego rodzice nie posiadają żadnego obywatelstwa lub są nieznani (art. 14, 15). Zgodnie z zapisami ustawy kompetencje w zakresie nadawania obywatelstwa pozostają w rękach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18).

Kolejnym aktem prawnym w randze ustawy, kształtującym sytuację imigrantów w Polsce, jest Ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa o skutkach... 2012). Wymienia ona sankcje, jakie grożą cudzoziemcowi przebywającemu nielegalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz jego pracodawcy. Dla cudzoziemca jedyną sankcją jest wydalenie[127] go z terytorium RP, ma on natomiast zagwarantowaną ustawowo ochronę przed brakiem świadczenia finansowego za wykonaną pracę. Dla pracodawcy w większości przypadków sankcją jest tylko konieczność pokrycia kosztów wydalenia cudzoziemca (art. 6, 7), natomiast w przypadku zatrudniania wielu cudzoziemców istnieje zagrożenie karą grzywny albo ograniczenia wolności (art. 9). Szczególnie dotkliwa jest kara w przypadku szczególnego wykorzystywania cudzoziemca, np. do pracy w warunkach uchybiających godności człowieka – może ona sięgnąć nawet trzech lat pozbawienia wolności (art. 10). Sankcje ustawowe nie są nazbyt restrykcyjne, co przez pracodawców może być

[127] Przez wydalenie rozumie się wydanie nakazu opuszczenia terytorium Polski; fizyczne, siłowe dostarczenie go do granic państwa i spowodowanie, aby je opuścił, jest określane mianem deportacji (por. Łodziński 1998).

odczytane jako faktyczne przyzwolenie na zatrudnianie cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce.

Warto zwrócić uwagę, że osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego są w polskim systemie prawnym nie wprost utożsamiane z imigrantami, o których nie ma mowy w żadnych obowiązujących obecnie aktach prawnych w randze ustawy lub rozporządzenia. Także Konstytucja RP z 1997 roku nie zawiera żadnych ustaleń co do imigrantów, istnieją w niej natomiast zapisy dotyczące cudzoziemców. Grupy cudzoziemców i imigrantów nie są w pełni tożsame, gdyż dziecko cudzoziemców urodzone w Polsce nie jest imigrantem, a jest cudzoziemcem – a jednocześnie dziecko Polaków urodzone za granicą jest imigrantem, a nie jest cudzoziemcem. W skali obecnych, a w szczególności w skali oczekiwanych w nieodległej przyszłości przepływów migracyjnych ludności tę różnicę można jednak traktować jako marginalną w sensie ilościowym.

Istotniejsze jest, że analiza wymienionych powyżej aktów prawnych prowadzi do wniosku, że w polskim systemie prawnym główny nacisk położony został na stworzenie szczegółowych przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski oraz na ich kontrolowaniu. Ponad półtorej dekady temu tezę taką postawił Łodziński (1998) – pomimo pewnych zmian wydaje się ona być w znacznej mierze aktualna także dziś. Zdecydowanie natomiast brakuje w systemie prawnym fundamentów koncepcyjnych, na których można by zbudować politykę migracyjną Polski. Autorzy dokumentu Polska polityka migracyjna (2012, s. 21) konkludują, że *[...] W chwili obecnej polska administracja publiczna nie posiada spójnego, komplementarnego systemu monitoringu migracji, który nie powinien być rozumiany tylko jako system kontroli, lecz jako instrument pozwalający na kreowanie i realizowanie polityki migracyjnej państwa* (por. także Pacek 2005).

5.3.2. Uwarunkowania i powstawanie polityki migracyjnej Polski

Sytuacja migracyjna Polski na przestrzeni ostatnich trzech dekad uległa radykalnym zmianom. W połowie lat 80. XX wieku migracje międzynarodowe z oraz do Polski napotykały na poważne utrudnienia będące skutkiem założeń ówczesnego systemu politycznego. Przejawem tych trudności była między innymi bardzo niska mobilność transgraniczna – liczba przekroczeń granic Polski w 1985 roku wynosiła zaledwie 3,5 mln, wobec około 90 mln pod koniec lat 90. XX wieku. Ogromny wzrost mobilności, a także wzrost liczby migracji międzynarodowych był skutkiem otwarcia granic i liberalizacji zasad opuszczania terytorium Polski oraz zasad wjazdu, po transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX wieku. Szybko okazało się, że na mapie globalnych przepływów migracyjnych Polska lokuje się w grupie państw emigracyjnych – ważnymi państwami docelowymi dla emigrantów stały się Niemcy, Wielka Brytania, Francja,

a także Stany Zjednoczone, Włochy i Szwecja. W związku ze spodziewanym wzrostem poziomu zamożności mieszkańców Polski, a także stosunkowo szybko kreślonymi aspiracjami Polski w zakresie integracji z zachodnioeuropejskimi strukturami polityczno-gospodarczymi, już w połowie lat 90. można było przewidywać, że wraz z upływem czasu Polska wstąpi na ścieżkę przemian procesów migracji znaną z doświadczeń państw Europy Zachodniej. Państwa emigracyjne jeszcze w pierwszej połowie XX wieku, jak Niemcy, Wielka Brytania czy Francja, wysyłające emigrantów głównie do Ameryki Północnej, stały się państwami docelowymi dla migrantów z Europy Południowej i szybko osiągnęły pozycję państw imigracyjnych. Emigracyjne państwa Europy Południowej, w tym Włochy, Hiszpania czy Grecja, w latach 70., 80. i na początku lat 90. XX wieku stały się państwami imigracji netto (Tsimbos 2006). Dodatnie saldo migracji międzynarodowych w Grecji wystąpiło po raz pierwszy w 1980 roku (Lianos 2001), a w Hiszpanii w 1986 roku (Bruquetas-Callejo i in. 2008). Rozwój gospodarczy i następujący wraz z nim wzrost poziomu życia w Polsce z czasem doprowadzi do tego, że liczba imigrantów także w Polsce zacznie regularnie przekraczać liczbę emigrantów.

Pewna liczba imigrantów, pochodzących przede wszystkim z państw powstałych po rozpadzie ZSRR, a także z Wietnamu oraz z Rumunii, osiedliła się w Polsce na początku lat 90. – do dziś najliczniejszymi społecznościami imigranckimi są społeczności: ukraińska, białoruska i ormiańska. Jednak dla większości migrantów międzynarodowych, zarówno ekonomicznych, jak i poszukujących schronienia przed prześladowaniami, Polska jest w głównej mierze państwem tranzytowym. Liczba cudzoziemców przebywających na stałe w Polsce, zgodnie z danymi ze Spisu Powszechnego z 2011 roku, wynosi zaledwie 63 tysiące osób, co stanowi niespełna 0,2% mieszkańców Polski (Wyniki... 2012). Jak podają autorzy Polityki migracyjnej Polski (2012) w latach 1990–2010 do Polski legalnie przybyło i zarejestrowało się zaledwie 130 tysięcy imigrantów. Natomiast liczba emigrantów z Polski, która po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku gwałtownie wzrosła, prawdopodobnie przekraczając w 2007 roku dwa miliony osób, utrzymuje się wciąż na wysokim poziomie i czyni Polskę typowym państwem emigracyjnym. Szacunki liczby mieszkańców Polski, którzy opuścili kraj w ciągu pierwszych dwóch lat po 1 maja 2004 roku wahały się od 400 tysięcy do dwóch milionów osób. Główny Urząd Statystyczny szacował, że w 2007 roku poza granicami Polski czasowo przebywało około 2,3 mln stałych mieszkańców Polski (cyt. za: Polityka migracyjna... 2012). Głównymi celami migracji stały się te państwa, które od razu po akcesji Polski do UE w pełni otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli Polski – Wielka Brytania, Irlandia oraz Szwecja.

Powszechnie prognozuje się, że wzrost poziomu życia w Polsce, zmniejszające się różnice zamożności pomiędzy Polską a państwami Europy Zachodniej,

a jednocześnie rosnący gradient zamożności pomiędzy Polską a państwami położonymi na wschód od naszych granic doprowadzą do rozwoju scenariusza znanego z doświadczeń państw Europy Zachodniej i Europy Południowej. Już obecnie rokrocznie wydaje się cudzoziemcom ok. 40 tysięcy pozwoleń na pracę – według danych dla lat 2010–2013 liczba ta waha się od 37 do 41 tysięcy. Jednocześnie, dzięki uproszczonym procedurom podejmowania legalnej, sezonowej pracy przez obywateli niektórych państw Europy Wschodniej, od 2007 roku stale wzrasta liczba osób zatrudnianych w ten sposób – w 2010 roku przekroczyła ona 180 tysięcy, w 2011 roku sięgnęła niemal 260 tysięcy. Liczby te nie obejmują wiz z pozwoleniami na pracę, których liczba w 2011 roku przekroczyła 209 tysięcy (Polityka migracyjna... 2012). Wielu autorów daje wyraz swojemu zaskoczeniu faktem pozostawania przez Polskę w gronie państw emigracyjnych. Górny i in. (2009) zauważają, że Polskę trudno w sposób jednoznaczny ulokować na określonej pozycji w cyklu migracyjnym. Jednocześnie stwierdzają, że przejawem obecnej pozycji Polski jako państwa emigracyjnego jest nie tylko ujemny bilans migracyjny, ale pośrednio także niemal zupełny brak debaty publicznej na temat polityki migracyjnej.

Na przyszłe zmiany w zakresie migracji Polska powinna być przygotowana. Polsce potrzebna jest aktywna polityka migracyjna, wyprzedzająca i kształtująca przyszłe, spodziewane zjawiska i procesy, polityka pozwalająca zwiększyć konkurencyjność polskiej gospodarki na europejskim i globalnym rynku, a także zmniejszyć negatywne konsekwencje niekorzystnych procesów demograficznych. Powinniśmy także korzystać z doświadczeń państw Europy Zachodniej, aby uniknąć powtórzenia błędów popełnionych podczas realizacji polityk migracyjnych i ich negatywnych skutków. Duszczyk (2012) słusznie zauważa jednak, że w zakresie zjawiska migracji czynniki decyzyjne w Polsce zachowują się głównie reaktywnie, zaledwie odpowiadając swoimi działaniami na zaobserwowane zjawiska i procesy. Podobne konkluzje zawiera praca Górny i in. (2009), w której pada stwierdzenie o decyzjach podejmowanych *ad hoc*, w odpowiedzi na pojawiające się stymulanty o charakterze wewnętrznym bądź zewnętrznym, a także trafne spostrzeżenie o znacznej ilości czasu, jaka mija od zaistnienia bodźca do wystąpienia reakcji administracyjnych czynników decyzyjnych w Polsce. Ta ostatnia okoliczność powinna być poważnie brana pod uwagę podczas planowania harmonogramu prac nad przyszłą polityką migracyjną Polski, aby jej wypracowanie zdążyło poprzedzić wzrost fali imigracji w Polsce. Pewna część badaczy uważa, że podejmowanie jakichkolwiek działań na rzecz aktywnego rekrutowania imigrantów, nawet w obliczu niskiego wskaźnika urodzeń, jest niewskazane. Taką opinię podzielała m.in. większość panelistów w badaniach eksperckich Delphi, koncentrujących się na scenariuszach polityki ludnościowej dla Polski (Kotowska, Matysiak, Domaradzka

2005). Warto jednak zauważyć, że w badaniach tych wyraźnie koncentrowano się na kwestiach związanych z ruchem naturalnym, a kwestie migracyjne traktowane były zupełnie marginalnie.

Nie wszyscy zgadzają się z tezą, że w nieodległej przyszłości Polska stanie się państwem imigracji netto i podąży ścieżką znaną z większości państw Europy Zachodniej. Wielość typów zachowań migracyjnych obserwowana w Polsce, z wyraźną dominacją liczby migracji wahadłowych nad liczbą migracji stałych, może prowadzić do konkluzji, że w Polsce powstaje zupełnie nowy model migracji. Dominować w nim mają migranci wahadłowi, nie przywiązani do żadnego z miejsc, stale wykorzystujący najlepszą z opcji, jakie mają do dyspozycji w danym momencie, nie osiedlający się, a nawet nie będący długoterminowymi rezydentami. W pracy Górny i in. (2009) zostali oni określeni mianem *fluid migrants* – migrantów „płynnych". Ma to być odpowiedzią na kombinację czynników stymulujących współczesne migracje, w której to kombinacji coraz istotniejszą rolę odgrywają procesy globalizacji. Chociaż autorzy stawiają przedstawione powyżej tezy bardzo ostrożnie, w formule pytań i wątpliwości, to warto zauważyć, że wyłaniający się z nich model nowych migracji jest jednym z prawdopodobnych scenariuszy rozwoju sytuacji i powinien być przedmiotem poważnych rozważań w kontekście powstawania polityki migracyjnej w Polsce. W powyższym kontekście warto także zauważyć, że narastające w wielu państwach o wyższej niż Polska stopie życiowej restrykcje w zakresie przyjmowania imigrantów dają państwom takim jak Polska szansę na zwiększenie swojej roli w rywalizacji o imigrantów, której pierwsze symptomy są widoczne już od kilku dekad. Przykładem takiej rywalizacji są chociażby obserwowane także w Polsce już w latach 90. XX wieku starania emisariuszy zagranicznych uczelni wyższych o pozyskanie najlepszych absolwentów szkół średnich na studia.

Ramy prawne, w obrębie których powinniśmy się poruszać podczas tworzenia polityki migracyjnej są czytelnie nakreślone dzięki współpracy międzypaństwowej w ramach Unii Europejskiej, a podstawowe akty prawne polskiego systemu legislacyjnego, regulujące sytuację imigrantów, także są gotowe, chociaż w wielu sprawach są wyraźnie niespójne. Wynika to w głównej mierze z rozdzielenia kompetencji w zakresie spraw dotyczących imigrantów pomiędzy kilka urzędów centralnych, w tym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a także z rozproszenia zapisów dotyczących imigrantów w licznych aktach prawnych. Duszczyk (2012) przytacza przykład sytuacji, kiedy to zmianom prawnym pozwalającym na zatrudnienie cudzoziemskich absolwentów polskich szkół wyższych bez zezwolenia nie towarzyszyła zmiana przepisów w zakresie prawa do pobytu w Polsce po zakończeniu studiów, więc byli studenci – chociaż mogli podjąć pracę w Polsce – nie mogli w niej legalnie pozostać.

Jak już wspomniano w Polsce do dzisiaj nie ma doktryny migracyjnej oraz czytelnie nakreślonych celów strategicznych do osiągnięcia w ramach polityki migracyjnej. Dopiero od niedawna w przestrzeni publicznej pojawiają się pierwsze symptomy narastania potrzeby wypracowania założeń polityki migracyjnej. Jednym z przejawów jest przyjęty w 2012 roku przez Radę Ministrów, przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych[128] dokument: Polityka migracyjna Polski, stan obecny i postulowane działania (2012). Za cel jego autorzy postawili sobie nakreślenie *[...] uzgodnionej z partnerami społecznymi polityki migracyjnej państwa oraz sprawnego i elastycznie reagującego na zmieniające się uwarunkowania systemu zarządzania migracjami* (Polityka migracyjna... 2012, s. 13). Słusznie zauważają oni, że chociaż obecnie Polska nie jest jeszcze państwem imigracji netto, co prognozowano już od początku XXI wieku (por. Górny i in. 2009), to istnieje wysokie prawdopodobieństwo szybkiej zmiany tego stanu w trudnej do precyzyjnego określenia, jednak raczej nieodległej przyszłości. Swoje stanowisko uzasadniają, zauważając stopniowy wzrost atrakcyjności Polski jako kraju docelowego dla migrantów. Jako symptomatyczny postrzegają sukces programu pracy sezonowej dla obywateli niektórych państw Europy Wschodniej, dostrzegają także narastającą potrzebę przyjmowania cudzoziemskich pracowników do pracy na stanowiskach nieatrakcyjnych dla obywateli Polski. Ważne jest także spostrzeżenie, że równolegle z instrumentami polityki migracyjnej powinny powstawać uregulowania i instrumenty polityki integracyjnej, gdyż z doświadczeń państw imigracyjnych wynika jednoznacznie, że zmiana formuły migracji z cyrkulacyjnych lub czasowych na migracje o charakterze stałym odbywa się szybko, płynnie i niemal niezauważalnie (Polityka migracyjna... 2012).

Autorzy Polityki migracyjnej Polski (2012) wyraźnie i jednoznacznie stwierdzają, że w już w perspektywie średniookresowej konieczne będzie w Polsce uzupełnienie niedoborów rąk do pracy imigrantami, chociaż słusznie postrzegają rolę imigracji jako wspierającą, nawet przy jej potencjalnie masowym charakterze. Dostrzegają także przyszłe skutki społeczne zwiększonej imigracji. Wymieniają wśród nich zarówno potencjalne korzyści płynące z możliwości wykorzystania potencjału imigrantów, w tym potencjału kulturowego, czy z nawiązania

[128] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) jest odpowiedzialne za większość spraw związanych z cudzoziemcami, w tym za nadzór nad Urzędem do Spraw Cudzoziemców oraz nad Strażą Graniczną. Departament Polityki Migracyjnej w MSW ma za zadanie koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, w tym m.in. tworzenie założeń polityki migracyjnej i integracyjnej wobec imigrantów, analizowanie sytuacji migracyjnej Polski, przygotowywanie analiz i raportów oraz współpracę międzynarodową w zakresie polityki migracyjnej. Niektóre kwestie, w tym sprawy dotyczące migracji zarobkowych i integracji cudzoziemców, leżą w gestii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (Polityka azylowa... 2014). W 1997 roku powołano do życia także, podlegający bezpośrednio premierowi, Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, którego działania są koordynowane przez Departament Polityki Migracyjnej w MSW.

ściślejszej współpracy z państwami emigracji, jak i społeczne koszty. Wśród tych ostatnich zauważają napięcia społeczne wynikające z różnic kulturowych oraz wzajemnej nietolerancji dla odmienności, konkurencję na rynku pracy, szczególnie wyraźnie widoczną w przypadku wahań koniunktury gospodarczej, czy też wykorzystywanie słabszej pozycji imigrantów przez część pracodawców i oferowanie im gorszych warunków pracy. Autorzy postulują taką modyfikację polskiego systemu prawnego, która pozwoliłaby na otwarcie się Polski na przyjmowanie cudzoziemców. Wskazują na konieczność uproszczenia procedur administracyjnych związanych z przyjmowaniem ich, a także jednoznacznie opowiadają się za przebudową systemu integracji cudzoziemców. Rekomendują także wskazanie konkretnych kategorii cudzoziemców, których przyjmowanie byłoby w interesie państwa polskiego. Uważają, że powinny znaleźć się wśród nich między innymi: osoby pochodzenia polskiego, studenci, naukowcy, cudzoziemcy prowadzący działalność gospodarczą, imigranci zarobkowi o potrzebnych w Polsce kwalifikacjach, osoby wymagające ochrony z powodów humanitarnych, a także członkowie rodzin przynajmniej części wymienionych wcześniej osób. Postulują także rozpoczęcie budowy systemu aktywnego pozyskiwania cudzoziemców do pracy w Polsce, w pożądanych sektorach rynku.

Jak w swojej pracy, bardzo szeroko analizującej politykę migracyjną Polski, zauważa Duszczyk (2012), Polityka migracyjna Polski jest dobrym krokiem w kierunku stworzenia efektywnej polityki migracyjnej, chociaż wyraźnie podkreśla on koncepcyjne uchybienia tego dokumentu. Do najważniejszych zalicza bardzo wysoki poziom ogólnikowości stwierdzeń dotyczących integracji cudzoziemców w Polsce, w tym brak wskazań odnośnie do modelu i sposobów ich integracji, a także brak uregulowania roli cudzoziemców na polskim rynku pracy. Kwestionuje też zasadność zapisów o priorytetowym traktowaniu osób posiadających wysoki potencjał integracyjny, upatrując w nich sposobu na otwarcie rynku pracy dla osób już mieszkających w Polsce. To ostatnie zastrzeżenie wydaje się jednak być wysoce dyskusyjne – postulowana przez tego samego autora przemyślana polityki integracyjna, spójna z polityką migracyjną, byłaby na pewno bardziej skuteczna w przypadku imigrantów, którzy z natury rzeczy integrują się łatwiej.

Autorami Polityki migracyjnej Polski są członkowie międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji reprezentujący kilkanaście ministerstw i urzędów[129].

[129] Zgodnie z § 3 Zarządzenia Nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, w pracach Zespołu biorą udział między innymi reprezentanci Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Urzędu Ochrony Państwa, Policji, Straży Granicznej, Konwentu Wojewodów, a także przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów (Zarządzenie... 1997).

Nie sposób nie zauważyć, że sam fakt zgłaszania przez nich postulatów, o których mowa w poprzednim akapicie, wyraźnie sygnalizuje brak lub przynajmniej istotny deficyt uregulowań prawnych i koncepcyjnych we wskazywanych aspektach polityki migracyjnej. Stanowi to silne wsparcie dla postawionej w początkowej części rozdziału 5.3 tezy, mówiącej o braku spójnej polityki migracyjnej i integracyjnej Polski i konieczności jej stworzenia. Ponadto wciąż żywe i powszechne jest oczekiwanie na to, aby polski system prawny stworzył na tyle atrakcyjne warunki pobytu i pracy dla cudzoziemców, aby znacząco zwiększył się ich napływ do Polski (por. Legalna praca... 2014). Miałby on w nieodległej przyszłości wypełnić lukę na rynku pracy wynikającą z coraz szybszego starzenia się polskiego społeczeństwa i utraty znacznej części zasobu siły roboczej. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w wywiadzie przeprowadzonym w 2012 roku stwierdził, że nawet przyjęcie półmilionowej rzeszy imigrantów do Polski nie spowoduje znaczących zmian: *Nawet 500 tys. cudzoziemców pozostanie u nas niewidocznych* (Legalni lepsi... 2012).

Z tezą o braku polityki migracyjnej w Polsce nie do końca zgadza się m.in. Kicinger (2005a). Twierdzi ona, że wiele działań polskich organów państwowych i samorządowych jest *de facto* prowadzeniem polityki migracyjnej, chociaż nie została ona zdefiniowana *explicite*. Jako przykłady podaje politykę cichej tolerancji wobec nielegalnych imigrantów wyrażaną między innymi przez niską wykrywalność nielegalnie zatrudnionych imigrantów, akty prawne regulujące możliwość podjęcia legalnej pracy przez cudzoziemców w Polsce czy starania polskiego rządu o uzyskanie maksymalnie krótkich okresów przejściowych w możliwości legalnego podejmowania pracy przez obywateli Polski w państwach Unii Europejskiej po akcesji Polski do UE. Także Górny i in. (2009) uważają, że doktryna migracyjna w Polsce nie została jasno ani bezpośrednio sprecyzowana, natomiast dostrzegają możliwość doszukania się przesłanek polityki migracyjnej Polski w urzędowych dokumentach, w tym w oficjalnych odpowiedziach polskich władz na zapytania kierowane do nich przez centralne organa Unii Europejskiej, a także w publicznych stwierdzeniach członków rozmaitych gremiów decyzyjnych i wywiadach, których udzielają. Nawet jeśliby zgodzić się z tezą o istnieniu przejawów polityki migracyjnej, których nie sposób kwestionować, to jednocześnie trudno nie zauważyć, że brak generalnej strategii oraz czytelnie sformułowanych celów szczegółowych zdecydowanie utrudnia weryfikację tego, czy kolejne powstające akty prawne różnej rangi prowadzą tę niezdefiniowaną politykę w pożądanym kierunku, czy też nie są z nią w pełni zgodne. Aby móc tę zgodność zweryfikować i zapewnić, konieczne jest stworzenie ram koncepcyjnych, w obrębie których powinny mieścić się akty ustawodawcze i wykonawcze.

Przejawem deficytu szerokiego horyzontu i wizji długofalowej polityki migracyjnej może być także prowadzona w Polsce polityka względem zagranicz-

nych studentów. W wielu wysoko rozwiniętych państwach, w tym np. w Stanach Zjednoczonych, w Kanadzie, w Niemczech czy w Irlandii, prowadzi się aktywną politykę rekrutowania studentów z zagranicy, a potem, po ukończeniu przez nich studiów, korzysta się z ich kapitału ludzkiego powiększonego podczas studiów. Tymczasem w Polsce zagranicznym studentom często nie przedłuża się wizy pobytowej po ukończeniu przez nich studiów. Zatem zamiast korzystać z ich kapitału ludzkiego oraz kapitału społecznego, który został wytworzony dzięki ich kilkuletniemu pobytowi w Polsce, wypychamy ich z powrotem do kraju pochodzenia lub do innych państw, chętniej przyjmujących imigrantów. Już przed dekadą pisała o tym m.in. Pacek (2005), jednak problem jest wciąż aktualny, pomimo zmian w Ustawie o cudzoziemcach oraz zmian innych aktów prawnych. Zwiastunem pozytywnych zmian jest wprowadzone w ostatnich latach umożliwienie cudzoziemskim absolwentom polskich uczelni wyższych podjęcia pracy bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę (Duszczyk 2012).

W Polsce problemem pozostaje także polityka integracyjna wobec imigrantów. Obecnie są nią objęte niemal wyłącznie osoby ubiegające się o status uchodźcy lub inną formę ochrony prawnej w Polsce, natomiast imigranci ekonomiczni pozostają zupełnie poza systemem działań prointegracyjnych – polityka integracyjna w ich przypadku powinna być stworzona od podstaw (por. Koryś 2003a; Duszczyk 2012). Jest to szczególnie istotne ze względu na proporcje liczebności obu wspomnianych grup imigrantów. Jak wskazują liczne badania i raporty zdecydowaną większość nielegalnych imigrantów przebywających w Polsce od dawna stanowią imigranci ekonomiczni – także większość osób składających wnioski o objęcie ochroną i status uchodźcy kieruje się motywami ekonomicznymi (por. Popoff 1997). Także w przypadku migrantów politycznych wiele jest jeszcze do zrobienia, brakuje np. programów preintegracji osób ubiegających się o status uchodźcy. Oczekują one w ośrodkach dla uchodźców znacznie dłużej niż określony w przepisach okres do sześciu miesięcy, warto więc wykorzystać ten czas, aby lepiej przygotować je do życia w polskim społeczeństwie (por. Raport... 2006).

Miarą poziomu faktycznej integracji imigrantów w Polsce może być ich zaangażowanie obywatelskie. W powszechnej ocenie jest ono bardzo niskie – nie tworzą oni żadnych formalnych struktur, ciał konsultacyjnych czy partii politycznych (por. np. Vogel, von Ossietzky 2006). Prawdopodobnie wynika to z nadal stosunkowo niskiej liczebności imigrantów w Polsce. Koncentrują się oni głównie na poprawie swojego statusu ekonomicznego, przesuwając na dalszy plan aktywizację społeczno-polityczną.

Istotnym elementem polityki migracyjnej w wielu państwach Unii Europejskiej są akcje legalizacyjne – jak podaje Kraler (2009), w państwach Unii Europej-

skiej w latach 1973–2008 przeprowadzono aż 68 różnych akcji legalizacyjnych. W Polsce w latach 2003–2014 przeprowadzono cztery takie akcje, najczęściej nazywane abolicyjnymi. W pierwszej, przeprowadzonej w 2003 roku, złożono 3508 wniosków; aż 48% z nich złożyli obywatele Wietnamu, kolejne 38% – Armenii. Pozytywnie rozpatrzono 2747 wniosków (78%). Istotnym warunkiem uzyskania akceptacji było wykazanie przez wnioskodawcę, że jest on w stanie samodzielnie utrzymać się w Polsce i że nie będzie korzystał z systemu opieki społecznej. Druga akcja, również z 2003 roku, przyniosła 282 wnioski – wszystkie uzyskały akceptację (Kraler 2009). Przeprowadzenie dwóch akcji legalizacyjnych w tym samym roku wynikało z innych grup docelowych, do których była adresowane – pierwsza dotyczyła wszystkich nielegalnych imigrantów, natomiast druga tylko tych, którzy chcieli zalegalizować się przed planowanym opuszczeniem Polski. Prawdopodobnie wyjątkowo wysoki wskaźnik akceptacji w tej ostatniej akcji – 100% – wynikał właśnie z zamiaru opuszczenia Polski przez migrantów. W trzeciej akcji, przeprowadzonej w latach 2007–2008, na 2022 podania pozytywnie rozpatrzono 1346, co stanowiło niespełna 67% złożonych wniosków. W ostatniej akcji, przeprowadzonej w 2012 roku, złożono 9555 wniosków i na ich podstawie wydano 4593 zezwoleń na pobyt (48%). Wśród osób, które uzyskały pozytywną decyzję, niemal 70% stanowią łącznie obywatele Ukrainy i Wietnamu (Rok po abolicji... 2013). Głównym celem tej ostatniej akcji, zdaniem Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, była legalizacja tych zatrudnionych w Polsce cudzoziemców, których pobyt w międzyczasie stracił walor legalności (Legalni lepsi... 2012). Takie sformułowanie powodów akcji legalizacyjnej w ujęciu proponowanym przez Kralera (2009) należy zinterpretować jako próbę odzyskania przez państwo kontroli nad przebywającymi na jego terytorium ludźmi. Dzięki niej państwo może skuteczniej walczyć z szarą strefą w gospodarce, zarabiać na podatkach, wprowadzać określone standardy pracy i zmniejszać poziom wykluczenia społecznego imigrantów.

Liczby wniosków składanych w kolejnych akcjach abolicyjnych w Polsce, na tle liczby nielegalnych imigrantów, szacowanej na 80 tysięcy do miliona osób skłaniają do postawienia tezy, że albo warunki uzyskania abolicji są zbyt trudne do spełnienia, albo nielegalny pobyt i praca są dla imigrantów atrakcyjniejsze niż możliwość legalnego przebywania i pracy w Polsce. Ponad wszelką wątpliwość warunki uzyskania abolicji w 2003 roku były niemal niemożliwe do spełnienia dla znacznej części imigrantów. Wymagane były wówczas między innymi: umowa o pracę, umowa najmu mieszkania, a także co najmniej siedmioletni, nieprzerwany, udokumentowany okres pobytu w Polsce (Szansa dla... 2012). Wobec faktu, że dopiero od jesieni 2003 roku np. Ukraińcy czy Białorusini musieli posiadać polską wizę, niewielu z nich w poprzedzającym okresie mogło wykazać się stałym pobytem w Polsce. Miarą wielkości zainteresowania Polską na

Ukrainie w tamtym czasie może być także liczba aż 600 tysięcy wiz wydanych w polskich konsulatach na Ukrainie w samym tylko 2004 roku (Poland... 2008).

Stopniowa liberalizacja zasad udzielania zgody na pobyt czasowy oraz na pracę, wyraźnie widoczna w kolejnych uchwalanych w Polsce aktach prawnych, nie przekłada się jednak na radykalny wzrost liczby wniosków abolicyjnych. Prowadzi to do wniosku, że relatywnie małe zainteresowanie nielegalnych imigrantów zmianą swojego statusu ma swoje korzenie w większym stopniu w uwarunkowaniach ekonomicznych i społecznych pobytu w Polsce niż w ograniczeniach natury prawnej, a w pewnym stopniu także w obawach przed konsekwencjami ujawnienia się, w przypadku nieuzyskania zgody na pobyt. Jak pisze Łodziński (1998) Polska jest krajem trudnym dla imigrantów z powodu znaczących problemów adaptacyjnych – między innymi odmienności kulturowej, postaw Polaków, bezrobocia, nieznajomości języka czy relatywnie niskich płac. Chociaż mówi o tym w kontekście uchodźców, to trudno dopatrzeć się znaczących różnic w nakreślonych tutaj ograniczeniach w przypadku imigrantów typowo ekonomicznych.

5.4. Polityka migracyjna względem regionów peryferyjnych

Warto zwrócić uwagę na to, że – niezależnie od opóźnień w realizacji oraz istotnych wątpliwości koncepcyjnych co do kształtu przyszłej polityki migracyjnej realizowanej w Unii Europejskiej – wszystkie zgłaszane postulaty zmierzają do całkowitej unifikacji tej polityki. Jak przedstawiono powyżej zróżnicowanie polityk krajowych jest powszechnie postrzegane jako niepożądany stan przejściowy, który docelowo powinien ulec zmianie na rzecz wspólnej polityki ogólnounijnej, obejmującej swoim zasięgiem wszystkie państwa we wszystkich zakresach polityki migracyjnej i integracyjnej, a także wszystkie kategorie imigrantów. Postulaty te i podejmowane w ich duchu działania są w pełni zgodne z kierunkiem zmian zachodzących od lat w Unii Europejskiej – wraz z upływem czasu rozszerza się zakres kompetencji władz wspólnotowych kosztem kompetencji władz krajowych. Niestety, żadne z postulowanych działań nie uwzględniają w najmniejszym nawet stopniu potrzeb polityki regionalnej.

U podstaw polityki regionalnej, z uwagi na jej podstawowe narzędzia zwanej też polityką strukturalną lub – ze względu na jej główne cele – polityką spójności[130], leży koncepcja zmniejszania dysproporcji rozwojowych pomiędzy po-

[130] Jak zauważają Dyba i Stryjakiewicz (2012) ten ostatni termin pojawił się w użyciu, w charakterze synonimu terminu poprzedniego, około 2007 roku, pomimo braku powszechnie akceptowanej definicji terminu „spójność". Nieco intuicyjnie rozumiano go jako na tyle niewielki stopień zróżnicowa-

szczególnymi państwami i pomiędzy regionami państw członkowskich UE. Realizacja polityki regionalnej wyraża się między innymi poprzez udzielanie silnego wsparcia finansowego regionom, których sytuacja ekonomiczna lub społeczna w sposób znaczący odbiega od oczekiwań. Rozbieżność ta została skwantyfikowana poprzez zestawienie wartości produktu krajowego brutto na mieszkańca regionów ze średnim produktem krajowym brutto w Unii Europejskiej[131]. Jeśli PKB na mieszkańca w regionie jest niższe niż 75% średniego PKB na mieszkańca w UE, wówczas region otrzymuje środki z polityki spójności na realizację celów infrastrukturalnych, na podniesienie poziomu kapitału ludzkiego, wzrost konkurencyjności i zatrudnienia. Są one przeznaczane m.in. na budowę sieci komunikacyjnej, na badania naukowe, na szkolenia zawodowe, a także na realizację projektów zakładających współpracę międzynarodową. Wśród narzędzi wsparcia dla regionów należy wyróżnić przede wszystkim narzędzia polityki finansowej, w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności (por. Grosse 2007).

Prowadzenie polityki regionalnej zmierzającej do redukcji dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami Unii Europejskiej zakłada między innymi – jak przedstawiono powyżej – potrzebę rozwoju kapitału ludzkiego regionów peryferyjnych. Podnoszenie poziomu tego kapitału jest wspierane w głównej mierze przez Europejski Fundusz Społeczny. Środki pozostające w jego dyspozycji, wydatkowane między innymi w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Regionalnych Programów Operacyjnych, mogą być przeznaczane między innymi na aktywizację zawodową mieszkańców, zwalczanie bezrobocia, kształcenie i dokształcanie, w tym np. szkolenia zawodowe czy na rozwój przedsiębiorczości. Polityka regionalna nie zawiera natomiast żadnych elemen-

---

nia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów państw członkowskich, aby było to politycznie akceptowalne.

[131] Na potrzeby dystrybucji środków przeznaczonych na realizację polityki spójności, poprzez region rozumie się jednostki administracyjne poziomu NUTS 2. System NUTS (*Nomenclature des Unités Territoires de Statistiques*) to stworzona do celów statystycznych klasyfikacja jednostek administracyjnych wewnątrz Unii Europejskiej. Wobec nieporównywalności wielkości i znaczenia jednostek administracyjnych pierwszego rzędu w poszczególnych państwach członkowskich zdecydowano się na stworzenie sześciostopniowego systemu NUTS. Jednostkami poziomu NUTS 0 są zawsze państwa. Jednostki NUTS 1 to duże jednostki administracyjne pierwszego rzędu w dużych państwach, np. niemieckie landy bądź brytyjskie regiony. Na poziomie NUTS 2 znajdują się nieco mniejsze jednostki administracyjne pierwszego rzędu, w tym np. włoskie regiony, belgijskie prowincje czy polskie województwa. Ostatni poziom – NUTS 5 – to najmniejsze jednostki administracyjne w niektórych państwach, w tym np. polskie, niemieckie i hiszpańskie gminy. Żadne państwo UE nie posiada pięciostopniowego wewnętrznego podziału administracyjnego, więc niektóre poziomy systemu NUTS pozostają niewypełnione. Aby zapewnić maksymalną możliwą porównywalność między państwami, jednostki administracyjne sztucznie łączy się w grupy bądź dzieli. W ten sposób w Polsce istnieje sześć jednostek (regionów) poziomu 1, składających się z dwóch do czterech województw każdy, 16 jednostek poziomu 2 (województwa), 45 jednostek poziomu 3 (podregiony, jako grupy powiatów), 379 jednostek poziomu 4 (powiaty) oraz 2489 jednostek poziomu 5 (gminy) (Cele... 2014).

tów choćby w najmniejszym stopniu sygnalizujących istnienie zainteresowania wykorzystaniem i dystrybucją kapitału ludzkiego pochodzącego z zagranicy, czyli imigrantami. Informacje o priorytetach rozwojowych definiowanych dla całej Unii Europejskiej, w tym o wykorzystaniu potencjału imigracyjnej siły roboczej, lepszej jej integracji i o dalekowzrocznej polityce migracji zarobkowej, zawarte w strategii Europa 2020 nie znajdują odzwierciedlenia w koncepcjach rozwoju regionalnego (por. rozdział 5.2.1). Wyraźnie zatem widać, że polityka migracyjna nie ma żadnych punktów wspólnych z polityką regionalną, jakby związki pomiędzy migracjami a rozwojem regionalnym nie istniały. Tymczasem nie dość, że one istnieją, to są bardzo silne. Jak wykazano w rozdziale 3.3, kapitał ludzki i kapitał społeczny mają kluczowe znaczenie dla rozwoju regionów peryferyjnych. Wydaje się zatem, że dla dobra rozwoju tych regionów, należałoby rozpocząć prace nad analizą możliwości prowadzenia regionalnej polityki migracyjnej.

Na pierwszy rzut oka przedstawiona powyżej koncepcja stoi w jaskrawej sprzeczności z przyjętymi zasadami stopniowej unifikacji polityki migracyjnej na forum ogólnounijnym. Jest to jednak mylne wrażenie – nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby w ramach tworzenia obowiązującej wszystkie państwa członkowskie UE koncepcji polityki migracyjnej przewidzieć możliwość kształtowania niektórych jej reguł w odniesieniu do regionów peryferyjnych przez władze państwowe, a jeszcze lepiej – przez władze regionalne. Skoro jest możliwa alokacja specjalnie wydzielonych środków finansowych do regionów potrzebujących wyjątkowo silnego wsparcia, nic nie powinno uniemożliwiać przyjęcia podobnych rozwiązań na gruncie polityki migracyjnej. Przyjęcie konkretnych rozwiązań wymaga osobnych, szczegółowych badań koncentrujących się na stworzeniu narzędzi, które pozwolą na skuteczne wykorzystanie imigrantów – zarówno przyszłych, jak i obecnie zamieszkujących regiony peryferyjne – dla ich rozwoju, na gruncie społeczno-ekonomicznym, a także na gruncie prawnym. Wydaje się, że stworzenie imigrantom wyjątkowo korzystnych warunków dla pobytu i pracy w tych regionach, w których ich kapitał ludzki jest najbardziej potrzebny będzie w stanie skutecznie skłonić ich do podjęcia decyzji o pobycie i pracy w tych właśnie regionach. Taką możliwość daje już dziś przyjęta w Niemczech w 2005 roku nowa polityka migracyjna – najbardziej podstawowe zezwolenie na pobyt, jakie może w Niemczech uzyskać imigrant może ograniczać mu prawo do przebywania lub pracy do określonych części kraju (Schmid-Drüner 2006). Nic nie stoi na przeszkodzie, aby ograniczenia te kierowały strumień imigrantów do regionów peryferyjnych.

W ramach realizacji własnej regionalnej polityki imigracyjnej każdy z regionów peryferyjnych mógłby dodatkowo definiować swoje potrzeby w zakresie struktury społecznej imigrantów, a także samodzielnie dobierać narzę-

dzia, za pomocą których przyciągałby imigrantów. Spektrum narzędzi realizacji tego celu nie powinno być odgórnie ograniczone ani skatalogowane, gdyż niepotrzebnie ograniczałoby to kreatywność władz regionalnych czy lokalnych[132]. Polityka selektywnej migracji pod kątem potrzeb rynku pracy miałaby szanse osiągnąć zarówno cele polityczne, w tym przede wszystkim spokój społeczny, jak i cele ekonomiczne, z zaspokojeniem potrzeb pracodawców na czele (Zimmermann 2001).

Warto zwrócić uwagę na to, że zróżnicowana regionalnie polityka migracyjna mogłaby sięgać zarówno po narzędzia stwarzane specjalnie na potrzeby tych regionów, jak i po narzędzia powszechnie znane i wykorzystywane na poziomie polityki ogólnokrajowej. Jednym z przykładów takich działań jest stosowanie ograniczonej przestrzennie polityki abolicyjnej. W jej ramach legalizowany mógłby być pobyt tych imigrantów, którzy spełniają warunki legalizacji ustalone na poziomie ogólnokrajowym, a jednocześnie przebywają na obszarach peryferyjnych potrzebujących wsparcia. Abolicja dla cudzoziemców jest z reguły postrzegana jako narzędzie zarządzania migracjami, natomiast w przedstawionym tutaj ujęciu mogłaby stać się narzędziem wsparcia rozwoju regionalnego.

Wykorzystywanie abolicji jako sposobu na rozwiązanie problemu nielegalnej imigracji bywa kwestionowane, wskazuje się bowiem często na to, że staje się ona czynnikiem przyciągającym kolejne fale imigrantów, którzy potem oczekują na następną akcję abolicyjną. Jednak, jak w dyskusji panelowej relacjonowanej przez Biuletyn Migracyjny (Czy Polska... 2007) zauważyła Foryś, znacznie korzystniejszym rozwiązaniem z perspektywy polskiego rynku pracy i społeczeństwa jest przyjęcie do niego i przyznanie pełni praw tym cudzoziemcom, którzy już znają polskie realia i język, gdyż są oni częściowo zintegrowani ze społeczeństwem, w którym żyją. Są też dużo lepiej przygotowani do tego, aby zostać w Polsce na stałe niż imigranci sprowadzani z zagranicy w ramach programów, których zadaniem jest sprostanie wymaganiom określonych segmentów rynku pracy. Abolicja nie powinna być zatem kontestowana jako narzędzie niesprawiedliwego nagradzania tych, którzy wcześniej złamali prawo i nielegalnie przebywają na terytorium Polski, lecz traktowana jako skuteczne narzędzie wspomagające procesy rozwoju społecznego i ekonomicznego. Jak już wspomniano, w szczególności korzystne mogłoby być pośrednie zarządzanie migra-

---

[132] Przykładem zestawu niestandardowych narzędzi służących do przyciągania migrantów może pochwalić się niemieckie miasto Görlitz. W obliczu istotnego deficytu ludności i licznych pustostanów władze miasta postanowiły zaoferować osobom przyjezdnym, gotowym do osiedlenia się w mieście na stałe, swoisty pakiet powitalny. W jego skład wchodziły dwa darmowe noclegi w hotelu, trzy miesiące bezpłatnej energii elektrycznej w zasiedlonym mieszkaniu oraz sześciopak piwa (Bal 2014). Chociaż nie jest znana skuteczność tych działań, już sam ich niesztampowy charakter sygnalizuje, że odgórne tworzenie katalogu narzędzi przyciągających imigrantów mogłoby niepotrzebnie ograniczać kreatywność i możliwości władz lokalnych.

cjami międzynarodowymi poprzez kierowanie strumieni migrantów do regionów potrzebujących wsparcia.

Tymczasem obecna polityka migracyjna Polski nie wykorzystuje w najmniejszym nawet stopniu możliwości kierowania imigrantów do regionów peryferyjnych. Bardzo poważnie ogranicza im co prawda możliwość zmiany pracodawcy, każdorazowo wymagając zgody Urzędu do Spraw Cudzoziemców na taką zmianę, niemniej jednak nie wykorzystuje tego narzędzia do przestrzennej alokacji imigrantów w miejscach, w których byliby oni potrzebni, lecz do stałego kontrolowania miejsca ich pobytu i pracy. Ustawa o cudzoziemcach, obowiązująca w Polsce do 1997 roku, nadawała w art. 25 Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz Ministrowi Spraw Zagranicznych prawo do wprowadzenia czasowego zakazu pobytu cudzoziemców na określonych częściach terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa o cudzoziemcach... 1997) – to narzędzie także nie było nigdy wykorzystywane do kształtowania wymiaru przestrzennego polityki migracyjnej Polski. Warto to zmienić.

ROZDZIAŁ 6. Rola migracji w kształtowaniu sytuacji państw

Jak wspomniano we wstępie do rozdziału 5, państwo i migracje pozostają w silnej wzajemnej zależności. Ma ona charakter sprzężenia zwrotnego – zarówno państwo może wpływać na intensywność, specyfikę i kierunki ruchów migracyjnych, jak i zjawisko migracji kształtuje realia funkcjonowania państwa. Migracje warunkują bieżącą sytuację demograficzną, społeczną i gospodarczą państwa, w znacznym stopniu stanowią także o możliwościach jego przyszłego rozwoju.

Zjawisko ruchliwości przestrzennej ludności, w szczególności zjawisko migracji międzynarodowych, zawsze budziło wiele emocji, o z reguły znacznie wyższym poziomie intensywności niż ma to miejsce w przypadku ruchu naturalnego. W państwach typowo emigracyjnych odpływ ludności netto jest z reguły postrzegany negatywnie, gdyż jego konsekwencją jest utrata istotnej części najlepszych zasobów siły roboczej. W państwach typowo imigracyjnych znaczny napływ ludności jest z kolei postrzegany w kategoriach zagrożenia dla ludności rdzennej na rynku pracy oraz w życiu społecznym[133]. Interesujące jest, że w tym samym czasie w państwach emigracyjnych imigracja nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania i troski, zaś w państwach charakteryzujących się napływem ludności netto emigracja nie budzi większych emocji. W obliczu powyższego czytelne jest, że obiektywna ocena wpływu zjawiska społecznego, jakim jest migracja na państwo i jego mieszkańców jest zadaniem o wysokim stopniu trudności. Ocen takich dokonuje się bowiem z określonej perspektywy, obarczonej doświadczeniami, które warunkują charakter tej oceny. Ponadto sam charakter relacji państwo-migracje nie pozwala na czytelne odróżnienie przyczyn od skutków, skutki migracji mogą mieć inny charakter w mikro- i makroskali, mogą także być zależne od specyfiki i np. pochodzenia imigrantów (Koryś 2003b). Warto także zauważyć, że nie sposób dokonać wiarygodnej kwantyfikacji wpływu migracji na państwo w obliczu wyjątkowo fragmentarycznej, w porównaniu z innymi elementami życia społecznego, wiedzy na temat liczebności oraz cech znacznej części ludności napływowej – imigrantów nielegalnych.

[133] W okresie bezpośrednio poprzedzającym rozszerzenie Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw w 2004 roku w tzw. starych państwach członkowskich powszechne były obawy o zalanie ich rynków pracy przez imigrantów z nowych państw członkowskich (Stępniak 2001). Wyrazem tych obaw było wykorzystanie możliwości ograniczenia dostępu do rynków pracy w aż 12 spośród 15 państw Unii w okresie kilku lat po jej rozszerzeniu. Jednocześnie w państwach wstępujących do Unii liczne były głosy artykułujące obawy przed odpływem najlepszej części siły roboczej z kraju.

Przedmiotem analizy w niniejszym rozdziale jest wpływ migracji, głównie migracji międzynarodowych, na sytuację demograficzną, społeczną i gospodarczą państwa oraz jego regionów. Szczególną uwagę poświęcono wpływowi migracji na sytuację regionów peryferyjnych, dla których typowym zjawiskiem jest odpływ ludności, w kontekście teoretycznej możliwości zastąpienia kapitału ludzkiego utraconego z tytułu emigracji kapitałem ludzkim imigrantów.

6.1. Wpływ migracji na struktury demograficzne i sytuację społeczną państw

Zmiany liczby ludności państw powszechnie budzą niepokój. Rodzi się on zarówno wtedy, kiedy liczba ludności szybko wzrasta, jak i wówczas, kiedy maleje. W obu przypadkach jest to niezależne od tego, czy zmiany zachodzą za sprawą przyrostu naturalnego czy migracji. Zmiana liczebności populacji oznacza bowiem konieczność sprostania nowym wyzwaniom stawianym przed strukturami administracyjnymi państwa. Mogą one mieć wieloraki charakter, zależnie od poziomu rozwoju gospodarczego państwa oraz kierunku zmian demograficznych.

Wysoki przyrost naturalny, typowy dla państw słabo rozwiniętych, może oznaczać ryzyko wystąpienia jeszcze większych niż dotychczas problemów z wyżywieniem ludności, narastające przeludnienie miast, kłopoty z zapewnieniem mieszkańcom podstawowej infrastruktury technicznej, z rosnącym bezrobociem czy z edukacją. Ujemny przyrost naturalny występujący w znacznej części państw najwyżej rozwiniętych, a także w większości państw byłego bloku wschodniego rodzi obawy dotyczące rosnących kosztów ubezpieczeń społecznych, a z czasem załamania się systemów emerytalnych oraz spowolnienia rozwoju gospodarczego państwa. W warstwie politycznej występują obawy związane z perspektywicznym pogorszeniem się pozycji państwa na arenie międzynarodowej, której miarą w pewnym stopniu jest liczba jego ludności. Także sam fakt zmniejszania się liczby ludności bywa postrzegany w kategoriach problemu[134]. Wysokie, dodatnie saldo migracji z kolei rodzi obawy o to, że imigranci

[134] Tradycyjnie rozumiany patriotyzm skłania do dumy ze znacznej liczby osób należących do tego samego narodu, zamieszkujących w ojczyźnie bądź za granicą, z powodu samego faktu przynależności do tej samej wspólnoty etnicznej. Przykładowo, w licznych publikacjach, zarówno popularnonaukowych, jak i aspirujących do miana naukowych, liczbę Polaków mieszkających poza granicami Polski określa się na poziomie nawet ponad 20 milionów osób, a Chicago określa się mianem drugiego najludniejszego miasta skupiającego Polaków na świecie (por. np. Radzilowski, Stecula 2012). Tymczasem spis powszechny przeprowadzony w Stanach Zjednoczonych w 2000 roku wyraźnie wykazał, że liczba osób mających polskie korzenie przekracza 9 milionów, natomiast liczba osób uważających się za Polaków to niespełna 470 tysięcy. Odróżnienie pochodzenia etnicznego od faktycznej, obecnej przynależności narodowej mieszkańców Stanów Zjednoczonych nie powinno budzić żad-

będą stanowić konkurencję na rynku pracy, a także o nieuchronne wystąpienie konfliktów wynikających z różnic kulturowych. Wreszcie znaczny odpływ migracyjny może spowodować, że w niektórych sektorach gospodarki zabraknie rąk do pracy, że coraz trudniej będzie znaleźć dobrego pracownika, a także, że załamie się system emerytalny, oparty w wielu państwach na międzypokoleniowych transferach pieniężnych. Przedstawione tu obawy mają charakter przykładowy i są często przywoływanymi potencjalnymi konsekwencjami zmian liczby ludności. Warto przyjrzeć się dokładniej tym obawom, gdyż znaczna część spośród nich wynika głównie z zachwiania poczucia bezpieczeństwa spowodowanego samą zmianą jako taką[135], a nie z realnego i poważnego zagrożenia, jakie wiąże się z nową sytuacją demograficzną.

Na początku lat 60. XX wieku liczba ludności świata wynosiła 3 miliardy i szybko rosła. Rodziło to powszechne i głośno wyrażane obawy przed przyszłością świata, możliwościami wyżywienia ludności, zabezpieczenia podstawowych potrzeb surowcowych, w tym energetycznych itp. Wśród licznych prac z tamtego okresu i późniejszych, wskazujących na szybko zbliżający się moment przekroczenia pojemności Ziemi i będącą jego skutkiem globalną katastrofę gospodarczą, warto wymienić prace o znamiennych tytułach, np. *The population bomb* (Ehrlich 1968), *The limits to growth* (Meadows, Meadows, Randers, Behrens 1973) czy późniejszą *The population explosion*[136] (Ehrlich, Ehrlich 1991). Prognozowano w nich, że już w latach 70. XX wieku setki milionów ludzi będą umierały z głodu, a przed końcem tysiąclecia na świecie zabraknie podstawowych surowców energetycznych, w tym ropy naftowej. Prace o podobnej wymowie powstawały i powstają nadal, sygnalizując potrzebę posiadania kontroli nad wzrostem liczby ludności oraz szybkiego wyciągnięcia praktycznych wniosków z refleksji nad wpływem człowieka na środowisko przyrodnicze. Część z nich ma charakter naukowy, część natomiast popularyzuje tezy neomaltuzjańskie[137], przyczyniając

nych wątpliwości – szczególnie, jeśli wziąć pod uwagę, że aż 46,5 miliona mieszkańców USA zadeklarowało w 2000 roku niemieckie pochodzenie etniczne, a ponad 33 miliony – irlandzkie. Pomimo tego, liczne polskie i polonijne publikacje powielają przedstawiony powyżej błąd, stosując zamiennie zwroty: „Polacy" i „osoby pochodzenia polskiego" (lub np. *Polish Americans* i *Poles*). Błąd ten jest obecny także na powszechnie wykorzystywanych portalach internetowych o charakterze quasi-encyklopedycznym, jak np. Wikipedia: *[...] 3,3% społeczności USA uważa się za Polaków (9 962 334 osób)* (Polonia... 2014).

135 Riemann (2005) w swojej szczegółowej analizie wskazuje na wiele powodów obaw i lęków, w tym na lęk przed zmianą. Analizuje co prawda głównie obawy jednostek, a nie zbiorowości, ale obawy przed zmianami demograficznymi są werbalizowane właśnie przez jednostki. Potem składają się one na zbiorowe postrzeganie nowej rzeczywistości.

136 Kolejno: Bomba ludnościowa, Granice wzrostu i Eksplozja ludnościowa (tłum. W.J.).

137 Neomaltuzjanizm to współczesna teoria wywodząca się z pochodzącej z przełomu XVIII i XIX wieku koncepcji Thomasa R. Malthusa, głoszącej, że wysoki przyrost naturalny prowadzi do nierównowagi pomiędzy zasobami (żywnością), a ich konsumentami, a docelowo do katastrofy żywnościowej. Współcześnie koncepcję Malthusa, koncentrującą się na relacji populacja–zasoby żywnościowe, rozciąga się na inne rodzaje zasobów, w tym np. na surowce mineralne, budując

się do narastania obaw przed przeludnieniem u czytelników niezwiązanych bezpośrednio ze środowiskiem naukowym (por. np. Kunzig 2011).

> *Tempo zużywania przez człowieka wielu podstawowych surowców oraz wytwarzania przez niego różnego typu zanieczyszczeń przekroczyło już granice fizycznej wytrzymałości. O ile nie nastąpi poważne ograniczenie przepływów zasobów materialnych oraz energii, w nadchodzących dekadach będziemy mieć do czynienia z niekontrolowanym spadkiem zużycia energii oraz produkcji przemysłowej i rolnej na jednego mieszkańca* (Meadows, Meadows, Randers 1995, s. xiv).

Neomaltuzjańska wymowa powyższego cytatu jest jednoznaczna – ludzkość powinna zmniejszyć swoją presję na środowisko przyrodnicze, jeśli chce przetrwać w perspektywie średnio- i długookresowej. Zmniejszenie presji jest możliwe, jeśli zmniejszy się średnie zużycie zasobów przez jednostkę lub jeśli zmniejszy się liczba ludności.

Jak przedstawiono powyżej, wzrost liczby ludności od lat jest powszechnie uważany za problem. Teza – jaką nie wprost stawiają zwolennicy hamowania wzrostu liczby ludności – jest taka, że jedyną właściwą i bezpieczną jest obecna liczba ludności. Zależnie od tego, kiedy teza ta jest stawiana, ta właściwa liczba ludności jest mniejsza lub większa. W skali globalnej, w latach 60. XX wieku za właściwą uważano ówczesną liczbę, na poziomie 3–4 miliardów. Dziś aktualna liczba mieszkańców Ziemi, sięgająca około 7 miliardów, nie budzi obaw, natomiast dalszy wzrost jest przedmiotem troski i niepokojów. Jest to postawa uzasadniona na gruncie psychologicznym – boimy się nieznanego, a znane i oswojone nie rodzi poczucia zagrożenia (Riemann 2005). Trudniej zrozumieć, dlaczego analizy prowadzone na gruncie naukowym także pozostają pod silnym wpływem obawy przed nieznanym.

Paradoksalnie jako ludzkość boimy się nie tylko konsekwencji wzrostu, ale także konsekwencji spadku liczby ludności, chociaż sytuacji z mniejszą niż obecnie liczbą ludności doświadczyliśmy już w przeszłości. Zarówno wiele prac naukowych, jak i artykuły popularnonaukowe oraz publicystyka forsują tezę o demograficznej i gospodarczej katastrofie, jakiej przyjdzie nam sprostać w efekcie spadku liczby ludności[138]. Negatywne mają być skutki zarówno niskich wskaźników przyrostu naturalnego, jak i odpływu migracyjnego ludności.

---

na jej podstawie koncepcję rozwoju zrównoważonego. Jej elementem niezmiennie pozostaje jednak przekonanie o konieczności kontrolowania i utrzymywania na niskim poziomie wysokości przyrostu naturalnego, w obawie przed nierównowagą pomiędzy popytem na dostępne dobra, a ich podażą. Przykładem stosowania w praktyce koncepcji neomaltuzjańskiej jest akcja „Jedno dziecko w rodzinie", funkcjonująca od 1979 roku w Chinach, skutkująca m.in. poważnym zachwianiem równowagi płci w chińskim społeczeństwie.

[138] Żółciak (2012) na uchodzącym za poważny portalu internetowym forsal.pl już w tytule artykułu alarmuje, że *Demograficzna bomba tyka. Zniknie 500 gmin, 70 powiatów i dwa województwa*. W treści arty-

Tymczasem wbrew powszechnemu przekonaniu oraz często przyjmowanej za pewnik, sporadycznie tylko poddawanej krytycznej analizie tezie stanowiącej o tym, że spadek liczby ludności ma głównie negatywne konsekwencje, może on też być korzystny dla obszaru, gdzie zmniejsza się liczba ludności (Burke 1997; Burke 1999; Bouvier 2001). Milczące założenie, że niewielki wzrost liczby ludności jest korzystny dla państwa lub regionu, natomiast spadek – choćby niewielki – prowadzi w prostej linii do katastrofy społecznej i gospodarczej, jest zdaniem wielu badaczy z gruntu fałszywe (np. Meyerson 2001). Przykładowo spadek liczby ludności, w kontekście przekroczenia pojemności wielu obszarów, może być bardzo korzystny dla środowiska przyrodniczego, może także oznaczać zmniejszenie zapotrzebowania na surowce. Grant (2001) w tym kontekście wymienia m.in. spadek emisji gazów cieplarnianych oraz gazów powodujących kwaśne opady, zmniejszenie zanieczyszczenia wód rzecznych czy obniżenie poziomu zagrożenia tych gatunków roślin i zwierząt, które dziś są zagrożone wyginięciem. W okresie przejściowym pomiędzy sytuacją, kiedy liczba ludności osiągnęła określony poziom, a sytuacją nową, ze znacznie mniejszą liczbą ludności, mogą wystąpić problemy gospodarcze, należy więc skupić się na udzieleniu trafnej odpowiedzi na pytanie, jak możliwie łagodnie przejść od społeczeństwa o większej do społeczeństwa o mniejszej liczbie ludności, a nie na próbach zahamowania tego spadku (Abernethy 2001).

Przejście do społeczeństwa o zmniejszonej liczbie ludności oraz osiągnięcie stabilizacji społecznej i ekonomicznej na nowym poziomie budzi najwięcej wątpliwości, lecz jest możliwe. Za najbardziej podstawowy uważa się problem, widocznego w projekcjach demograficznych dla wielu państw wysoko rozwiniętych, narastającego deficytu siły roboczej. Szacuje się, że liczba ludności w wieku produkcyjnym w UE 15 do roku 2050 spadnie o około 43 miliony (17%). W niektórych państwach spadek ten będzie jeszcze szybszy, na przykład we Włoszech osiągnie aż 39% (Ivanov 2005). Według innej projekcji, zakładającej stałość migracji obserwowanej na początku XX wieku przez następne 50 lat, zasoby siły roboczej 27 europejskich państw poddanych analizie do roku 2052 spadną o około 12%. Gdyby nie napływ ludności z zewnątrz, spadek liczebności siły roboczej sięgnąłby 28% (65 milionów ludzi), a liczba ludności badanego obszaru spadłaby o około 16% (Bijak i in. 2005). Deficyt ten można pokryć przede wszystkim lepiej wykorzystując potencjał istniejącej siły roboczej, korzystając z rezerw w postaci

kułu odwołującego się do prognoz GUS wskazujących na poważny spadek liczby ludności w części województw do roku 2035, w tym w lubelskim o 17%, w świętokrzyskim o 15% i w łódzkim o 14%, można znaleźć ostrzeżenia przed pogorszeniem stanu lokalnych budżetów, problemami z utrzymaniem już istniejącej infrastruktury, wskazanie na przyszłą konieczność zamknięcia części szkół, rezygnację z wielu inwestycji oraz *zubożenie dużych połaci kraju*. W podsumowaniu dowiadujemy się, że *[...] zamiast tętniących życiem gmin coraz częściej będziemy oglądali puste skanseny*.

osób bezrobotnych oraz osób pozostających w wieku produkcyjnym, ale z różnych powodów niepracujących (Grant 2001; Prskawetz, Fent 2004). W państwach Unii Europejskiej istnieją spore rezerwy siły roboczej w postaci osób bezrobotnych oraz osób zawodowo biernych z powodów niezwiązanych z wiekiem ani ze stanem zdrowia, lecz z polityką państwa. Są to na przykład grupy społeczno-zawodowe posiadające prawo do wczesnych emerytur. W różnych państwach różne grupy mają to prawo; stosunkowo często są to służby mundurowe (wojskowi, policjanci, strażacy), a także inne grupy wykonujące zawody wiążące się z podwyższonym ryzykiem i zagrożeniem dla zdrowia i/lub życia (Saczuk 2005).

Innym rozwiązaniem pozwalającym na pokrycie spodziewanego deficytu siły roboczej jest podniesienie wieku emerytalnego. U schyłku XX wieku najpowszechniejszym w państwach wysoko rozwiniętych poziomem wieku emerytalnego był wiek 60/65 lat, często uzależniony od płci. Przyjęto te wartości jako progowe, kiedy oczekiwana długość życia wynosiła nieco mniej niż 70 lat. Skoro obecnie w większości tych państw długość życia przekracza 80 lat, to korekta wieku emerytalnego wydaje się nie tylko uzasadniona, ale wręcz konieczna, niezależnie od braku społecznej akceptacji dla takich posunięć (Meyerson 2001, por. także Golini 2005 oraz Saczuk 2005). Trzeba też zmodyfikować systemy emerytalne do postaci, w której każdy pracujący gromadzi środki na własną emeryturę, w miejsce wciąż powszechnego w świecie systemu wspólnej puli środków, do której na bieżąco wpłacają pracujący, a czerpią z niej emeryci (Golini 2000; Espenshade 2001).

Projekcje zmian liczby ludności świata oraz poszczególnych państw wskazują na to, że uzupełnienie strat zasobów siły roboczej oraz przywrócenie struktury wiekowej społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych przy pomocy imigrantów z państw o niższym poziomie rozwoju jest niewykonalne. Aby utrzymać na stałym, dotychczasowym poziomie wskaźnik obciążenia demograficznego we Włoszech, jednym z najbardziej zaawansowanych w procesach starzenia się państw świata, do 2050 roku należałoby rokrocznie przyjmować 2,2 miliona imigrantów; w 2050 roku mieszkałoby wówczas we Włoszech 194 miliony ludzi, w tym 79% stanowiliby imigranci i ich dzieci (Grant 2001, por. także Replacement Migration... 2000). W kontekście powyższego koncentracja wysiłków na stworzeniu warunków do dobrego funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki z mniejszą liczbą ludności wydaje się być jedynym realistycznym i rozsądnym rozwiązaniem (Abernethy 2001; Espenshade 2001). Podobnie niewykonalny jest powrót do społeczeństwa o strukturze wiekowej sprzed kilku dekad, przede wszystkim z powodu zmian poziomu płodności oraz umieralności, w tym także zmian przyrostu naturalnego zachodzących w populacji imigrantów (por. White 2006). Jak piszą Bijak i in. (2005), w tej sytuacji, zamiast usiłować za wszelką cenę odwrócić naturalny bieg zdarzeń i proces

powolnego starzenia się społeczeństwa, lepiej jest skoncentrować się na wprowadzaniu takich zmian w organizacji życia społecznego, które będą dobrą odpowiedzią na nieodwracalne zmiany demograficzne. Zauważają oni, że imigracja powinna być postrzegana jako jedno z narzędzi służących do wprowadzenia koniecznych zmian, ale należy oczekiwać od niej realizacji zadań na gruncie społecznym i ekonomicznym, a nie demograficznym.

Pośrednim dowodem korzyści, jakie państwa emigracyjne mogą czerpać z faktu odpływu ludności jest to, że zarówno w przeszłości, jak i obecnie obywateli niektórych państw aktywnie zachęca się do emigracji. W przeszłości działo się tak między innymi w Polsce okresu międzywojennego, kiedy to do emigracji nie tylko nawoływano, chociaż nie czyniono tego otwarcie i oficjalnie, ale wręcz aktywnie ją stymulowano. Osiedlanie się w Ameryce Południowej ułatwiały i organizowały dotowane przez państwo spółki, emigranci dostawali zniżki na bilety kolejowe, rezygnowano z pobierania od nich opłat za paszport emigracyjny itp. (Kicinger 2005b). Wartością dodaną znaczącej liczbowo emigracji miało wówczas być zwiększenie szans na pozyskanie przez Polskę kolonii na innych kontynentach, a metodę wykorzystującą emigracyjne zasoby ludzkie uważano za stosunkowo tanią i efektywną. Jak pokazał czas, ten cel nie został osiągnięty. Emigrację silnie promowano także na przykład w Holandii (Jackson 1986), a w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej było to powszechną praktyką w całej zniszczonej wojną Europie, którą uważano za przeludnioną (European Commission 2003a). Współcześnie podobne zachęty bywają kierowane do mieszkańców np. Meksyku czy Filipin (Abernethy 2001). W sytuacji wystąpienia poważnych trudności wewnętrznych państwa, emigrację uważa się bowiem za remedium na problemy społeczne i gospodarcze opuszczanego kraju, w tym na bezrobocie (por. Koryś 2003b).

Nie tylko państwa emigracyjne, ale także – przez analogię – regiony odpływu ludności mogą czerpać korzyści ze zmniejszania się liczby ich ludności. W wymiarze lokalnym może to oznaczać na przykład mniejsze zagęszczenie ludności, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Spadek liczby ludności ośrodka miejskiego może skutkować np. skróceniem czasu potrzebnego na dotarcie z miejsca zamieszkania do miejsca pracy, wobec zmniejszenia się liczby samochodów na ulicach miasta. Może to mieć pozytywne konsekwencje zarówno dla środowiska (redukcja zanieczyszczeń z tytułu emisji spalin), jak i dla mieszkańców miasta. Krótszy czas dojazdu to między innymi niższy poziom stresu, a zatem wyższa efektywność pracy, a także obniżenie negatywnych skutków zdrowotnych życia w stresie (problemy z układem krążenia, zachorowalność na choroby psychiczne, tendencje samobójcze itp.). Mniejsza liczba mieszkańców to także niższe koszty wynajmu mieszkań i lokali, w których prowadzi się działalność gospodarczą. Przykładem miasta, w którym znaczny spadek liczby ludności przyniósł pozy-

tywne efekty w sensie społecznym jest niemiecki Lipsk. Pomijając historyczne maksimum liczby jego ludności z lat 30. XX wieku, przekraczające 700 tysięcy mieszkańców, liczba ludności Lipska spadła z około 550 tysięcy w chwili połączenia dwóch państw niemieckich do niespełna 450 tysięcy dekadę później, co w opinii mieszkańców miasta przyniosło wiele korzyści, a komfort życia w Lipsku znacznie się poprawił (Janicki 2009b).

Jak przedstawiono powyżej, zmiany liczby ludności państwa bądź regionu mogą mieć zarówno negatywne, jak i pozytywne konsekwencje. Nie ma możliwości sformułowania uniwersalnej i jednoznacznej diagnozy odnośnie do tego, jaki jest bilans tych konsekwencji dla państwa lub regionu emigracji ani imigracji. Ze względu na istnienie wielu uwarunkowań, odmiennie kształtujących sytuację różnych obszarów, odpowiedź może w istotnym stopniu zależeć od specyfiki danego obszaru. Pomimo to w pracach naukowych oraz w życiu społecznym przeważa pogląd o przewadze negatywnych konsekwencji odpływu ludności – z perspektywy państwa emigracji. W tym samym momencie zdecydowanie dominuje opinia o przewadze negatywnych konsekwencji napływu ludności – z perspektywy państwa imigracji. Wydaje się, że emigracji bądź wewnętrznego odpływu ludności do innych regionów tego samego państwa nie należy jednak postrzegać w kategoriach porażki na ścieżce do rozwoju, lecz jako naturalny element strategii rozwoju obszarów rozwiniętych słabiej od innych (Skeldon 2003). Podobnie napływ ludności z innych państw bądź regionów powinien być traktowany jako zjawisko stanowiące jeden z elementów przemian społecznych i gospodarczych współczesnego, globalizującego się świata, w którym wzrost nierówności w poziomie życia jest silnym czynnikiem wypychającym, stymulującym migracje (Castles 2006).

Polityka migracyjna radykalnie ograniczająca odpływ bądź napływ ludności w praktyce prowadzi do zastąpienia migracji rejestrowanych migracjami nielegalnymi, a nie do zatrzymania przepływów ludności. Powoduje także wzrost zainteresowania tymi kanałami migracji legalnych, które wciąż pozostają otwarte. Do kanałów najczęściej wykorzystywanych w takich sytuacjach należy migracja na zasadzie łączenia rodzin, uznawana powszechnie za podstawowe prawo człowieka i akceptowana nawet w sytuacjach kryzysu gospodarczego. Ta formuła migracji międzynarodowych należy do najważniejszych, wykorzystywanych nawet w tych okresach, kiedy z powodu poważnych zmian gospodarczych bądź politycznych na świecie, jak np. po kryzysie naftowym początku lat 70. XX wieku, państwa radykalnie ograniczają międzynarodowe przepływy migracyjne. Także obecnie uważa się, że jej znaczenie wzrasta (European Commission 2003a).

Migracje międzynarodowe zmieniają nie tylko liczbę ludności i struktury demograficzne państw emigracji i imigracji, wpływają także na ich struktury społeczne. Do najistotniejszych, z perspektywy możliwości rozwoju społecznego i gospodar-

czego państw i regionów, należy wpływ migracji na strukturę wykształcenia. W przypadku przepływów międzynarodowych odsetek ludzi z wyższym wykształceniem oraz wysokimi kwalifikacjami jest wyższy wśród migrantów niż wśród ludności niemobilnej. Zjawisko to przypisuje się selektywnemu charakterowi migracji, którą częściej niż inni podejmują jednostki przedsiębiorcze i energiczne, także relatywnie młode i dobrze wykształcone. Skutkiem powyższego jest teoretyczny wzrost poziomu wykształcenia w państwie imigracji i analogiczny spadek w państwie emigracji. Teoretyczny, gdyż wzrost odsetka ludności z np. wyższym wykształceniem w państwie imigracji z powodu napływu migrantów nie znajdzie odzwierciedlenia na jego rynku pracy dopóty, dopóki imigranci nie będą mogli wykorzystać swojego kapitału ludzkiego na nowym rynku. Ograniczają ich nie tylko przekonania i obawy potencjalnych pracodawców o zatrudnianie obcokrajowców, ale także przepisy o uznawaniu kwalifikacji, w wielu państwach silnie bronione przez związki zawodowe i inne zrzeszenia pracowników, postrzegających imigrantów w kategoriach konkurencji na rynku pracy (Szylko-Skoczny 2001).

Napływ imigrantów ma także pośredni wpływ na strukturę wykształcenia ludności państwa imigracji. Jak dowodzą liczne badania, z powodu gorszych warunków życia i pracy ludności imigracyjnej, w porównaniu z rdzennymi mieszkańcami, w wielu przypadkach także imigranci w drugim pokoleniu mają poczucie wykluczenia. Jednym ze skutków, a poniekąd także cech charakterystycznych tego społecznego upośledzenia, jest także niższy średni poziom wykształcenia imigrantów w drugim pokoleniu niż ich autochtonicznych rówieśników (por. np. European Commission 2003a). W ten sposób zakłóca się w pewnym stopniu międzypokoleniowy transfer kapitału ludzkiego – lepiej wykształceni rodzice nie przekazują swoim dzieciom na emigracji wykształcenia i umiejętności społecznych w takim stopniu, w jakim miałoby to miejsce w ojczyźnie. Powyższe nie jest jednak regułą bez wyjątków. W przypadku imigrantów do Polski znacznie wyższy odsetek dzieci imigrantów, w porównaniu z dziećmi obywateli Polski, uczęszczał w 2002 roku do liceów ogólnokształcących (80% wobec 49%), natomiast znacznie niższy do szkół zawodowych (3% wobec 13%). Koryś (2003a) zauważa, że to dobry prognostyk dla dzieci imigrantów w Polsce. Dostrzega jednak także, że obraz ten może nie poddawać się tak łatwej i bezpośredniej interpretacji – znaczna część imigrantów do Polski, w szczególności imigranci z Zachodu, to osoby urodzone w Polsce, które wyjechały przed wieloma laty i zrzekły się polskiego obywatelstwa, a teraz wracają jako obcokrajowcy.

Migracje międzynarodowe mają także wpływ na spójność społeczną państw imigracji. Wynika to ze zmieniającej się pod wpływem migracji struktury etniczno-narodowościowej państwa imigracji. Imigranci, którzy integrują się łatwo i szybko, nie zaburzają reguł życia społecznego i wpisują się w model funkcjonowania społeczności goszczącej, nie rodzą zazwyczaj negatywnych emocji

wśród rdzennej ludności państwa imigracji[139]. Inaczej jest w sytuacji, kiedy imigranci integrują się słabo, pochodzą z państw o znacząco i w istotny sposób odmiennych regułach życia społecznego, a w państwie imigracji usiłują stworzyć sobie swoje „małe ojczyzny" rządzące się regułami przywiezionymi ze sobą z krajów pochodzenia. Powstające w ten sposób getta etniczne występują w większości dużych miast w państwach o znacznej liczbie imigrantów. Wysoka koncentracja imigrantów i problemy społeczne, jakie to rodzi, powodują wzrost nastrojów antyimigracyjnych w społeczeństwach państw przyjmujących, obrazowany przez stopniowo narastającą popularność partii politycznych głoszących hasła antyimigracyjne (por. rozdział 5.2.2).

Trudno jest jednak w sposób bezdyskusyjny wskazać na charakter relacji pomiędzy poziomem bliskości kulturowej a jakością integracji. Chociaż relatywnie bliscy kulturowo i językowo, a także nieodróżniający się fizycznie od Polaków Ukraińcy integrują się w polskim społeczeństwie stosunkowo szybko i łatwo, to przypisywanie tego wyłącznie kulturowej bliskości do Polaków i tworzenie na bazie tego przykładu jakichkolwiek reguł łatwo zakwestionować, podając przykład Wietnamczyków – ci ostatni uchodzą za modelowy przykład społeczności wtapiającej się w społeczeństwo państwa imigracji, pomimo znacznego poziomu odmienności kulturowej. Koryś (2003a) twierdzi wręcz, że diaspora wietnamska integruje się z Polakami najlepiej ze wszystkich społeczności imigranckich. Podobnie, związek pomiędzy tempem i jakością integracji imigrantów w społeczeństwie państwa imigracji a ich wykształceniem i, szerzej patrząc, kapitałem ludzkim, nie jest do końca jednoznaczny. Chociaż najczęściej przyjmuje się, że wysoki kapitał ludzki jest czynnikiem ułatwiającym zarówno migrację międzynarodową, jak i integrację (por. np. Grzymała-Kazłowska 2005), to Koryś (2003a) podaje, jako kontrprzykład, imigrantów ze Stanów Zjednoczonych czy Kanady w Polsce. Są oni z reguły dobrze wykształceni, powszechnie dobrze postrzegani, a jednocześnie integrują się bardzo słabo.

6.2. Wpływ migracji na rynki pracy i stan finansów publicznych państw

Migracje międzynarodowe są znacznie częściej poddawane analizie z perspektywy ich wpływu na rynki pracy i, w szerszym ujęciu, gospodarki państw

[139] Bliskość kulturowa z reguły znacząco ułatwia procesy integracyjne. Interesująco puentuje to w swoim eseju Bauman (2009), wskazując na fakt, że chociaż wiele czasu zajęło zrozumienie członkom regionalnych wspólnot w Niemczech (Bawarczykom, Saksończykom, Badeńczykom i innym) czy we Francji (mieszkańcom Langwedocji, Burgundii, Bretanii i innych), że są do siebie podobni i mogą tworzyć jedną wspólnotę narodową, to dziś istnienie wspólnoty francuskiej czy niemieckiej jest czymś zupełnie naturalnym i oczywistym.

emigracji i imigracji niż jako czynnik wpływający na zmiany struktur demograficznych tych państw, gdyż w znacznie większym stopniu modyfikują gospodarcze realia państw związanych procesami migracji (Orzechowska 2001). Przykładowymi konsekwencjami migracji, z perspektywy państwa emigracji, są: spadek podaży siły roboczej, zwolnienie tempa rozwoju gospodarczego, spadek wpływów podatkowych, zmniejszenie tempa postępu technologicznego czy spadek faktycznej stopy bezrobocia. Poza ostatnim, pozostałe skutki emigracji są postrzegane negatywnie. Perspektywa państwa imigracji nie jest prostym, lustrzanym odbiciem perspektywy państwa emigracji. Chociaż, przez analogię, obserwuje się tam wzrost podaży siły roboczej, to przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego nie jest już tak oczywiste, wpływy z tytułu podatków mogą być skompensowane wzrostem obciążeń socjalnych państwa, a wpływ migracji na wysokość stopy bezrobocia jest zupełnie niejednoznaczny. Celem rozważań w niniejszym podrozdziale jest dokonanie analizy konsekwencji migracji międzynarodowych dla państw emigracji i imigracji.

Jak wstępnie nakreślono powyżej, wpływ migracji międzynarodowych na rynki pracy i sytuację finansową państw imigracji wymyka się łatwym i jednoznacznym ocenom. Przez długi czas liczni badacze dowodzili, że w przypadku przyjmowania migrantów dobrze wykształconych korzyści przeważają, natomiast przyjmowanie migrantów o niskim poziomie wykształcenia, uchodźców oraz rodzin którejkolwiek z poprzednio wymienionych grup generuje straty[140]. Dowodu na słuszność tak formułowanej tezy upatrywano w relatywnie wysokiej produktywności imigrantów dobrze wykształconych, w porównaniu z imigrantami o niskim poziomie wykształcenia, a także w stosunkowo niskim poziomie ryzyka polegania przez nich na opiece społecznej państwa imigracji (Zimmermann 2001). Finansowa nadwyżka w budżecie państwa, z tytułu przyjmowania imigrantów, jest w takiej sytuacji największa, istnieje jednak także znaczne ryzyko obniżenia dochodów ludności rdzennej z tytułu szybszego wzrostu popytu na pracę niż podaży pracy (Borjas 1995). Uchodźców oraz osoby niepracujące uważano natomiast za obciążenie dla budżetów państw, głównie z powodu przysługujących im świadczeń socjalnych. Konkludowano powszechnie, że warto przyjmować osoby wysoko wykształcone, z dużym doświadczeniem zawodowym, natomiast przyjmowanie osób o niskiej produktywności jest niewskazane. Przykładem realizacji tej koncepcji związku migracji międzynarodowych z rozwojem państw był uruchomiony w Niemczech w 2000 roku program zielonej karty dla informatyków[141] (Orzechowska 2001). W ten sposób, chociaż oficjalnie

[140] Na str. 3 swojej pracy Rowthorn (2005) cytuje liczne prace prowadzące do powyższej konkluzji.

[141] Więcej informacji na temat programu zielonej karty dla informatyków i jego konsekwencji w rozdziale 4.2 (por. także Iglicka 2001). Podobne programy są tworzone w różnych państwach dla specjalistów z różnych branż; nie powstają natomiast programy adresowane np. do szeregowych pracowni-

tego nie przyznawano, w praktyce dzielono migracje międzynarodowe na te z natury rzeczy korzystne dla państwa przyjmującego oraz na te szkodliwe[142].

Jednak, jak dowodzi Rooderburg (2003) na przykładzie Holandii, zgodna ze stanem faktycznym ocena wpływu imigrantów na stan finansów oraz rynek pracy państwa imigracji byłaby jednak możliwa dopiero wtedy, gdyby udało się porównać średnią produktywność pracy imigranta i rdzennego mieszkańca państwa imigracji. Prskawetz i Fent (2004) w swojej szczegółowej analizie wykazali, jak bardzo trudno jest wyekstrahować, spośród wielu zmiennych wpływających na produktywność pracy, jedną cechę badanej osoby i przypisać jej określony wpływ na produktywność pracy[143]. Ponadto należałoby także trafnie ocenić, w jakim stopniu rynek pracy absorbuje imigrantów nie kosztem rdzennych mieszkańców, lecz dzięki wzrostowi liczby miejsc pracy. Obiektywna ocena żadnej z tych dwóch zmiennych nie jest jednak możliwa, nie sposób zatem stwierdzić, jaki jest finalny charakter zmian finansowych w państwie imigracji (Rowthorn 2005). Do podobnie niejednoznacznych wniosków prowadzi Klinthälla (2006) analiza porównawcza strat ponoszonych przez Szwecję z tytułu powrotu do ojczyzny migrantów, którzy pobierają w Szwecji emeryturę i wydatkują ją za granicą oraz oszczędności szwedzkiego budżetu wynikających z braku konieczności świadczenia finansowanych przez państwo usług zdrowotnych na rzecz tych osób. W tym kontekście zgłoszony przez Simona (1984) i przedstawiony w rozdziale 5.1.2 niniejszej pracy postulat, aby przyjmować imigrantów tak długo, jak ostatni z nich przynosi państwu zyski netto, należy traktować wyłączne w kategoriach modelowych.

Wzrost liczby ludności danego obszaru, w tym wzrost spowodowany imigracją, jest z reguły kojarzony ze wzrostem gospodarczym. Wśród powodów można wskazać między innymi teoretycznie większy potencjał do wytworzenia innowacji, łatwiejszy podział pracy czy narastającą ekonomię skali (por. Simon 1989; Begg, Fischer, Dornbusch 2007a). W niektórych państwach liczba imigrantów i odsetek, jaki stanowią w społeczeństwie, wskazuje na poprawność tak stawia-

ków sektora budowlanego bądź innych nisko wyspecjalizowanych pracowników. Potwierdza to tezę o selekcji imigrantów pod kątem ich wykształcenia.

142 W rozdziale 5.2.5 przedstawiono inną linię podziału migracji na korzystne i niekorzystne, stanowiącą koncepcyjny fundament wielu analiz. Do pierwszej grupy zaliczono migracje legalne, a do drugiej nielegalne.

143 Przedmiotem analizy cytowanej pracy był związek produktywności pracy i wieku. Wykazano, że chociaż produktywność pracy z wiekiem z reguły wzrasta, bo wzrasta kapitał ludzki, wiedza, umiejętności i doświadczenie, to jednocześnie relatywnie obniża się poziom przedsiębiorczości i ambicji, a wzrasta koszt utrzymania pracownika, więc produktywność w przeliczeniu na koszt pracy może wręcz spadać. Pomimo istnienia wielu zajęć, w których badano związek wieku i produktywności pracy, nie udało się jednoznacznie ustalić charakteru badanej współzależności (Prskawetz, Fent 2004). Podobnie trudne może być ustalenie charakteru związku, a przede wszystkim wagi czynnika „obcości" na rynku pracy.

nej tezy – przykładowo, w 2008 roku w Hiszpanii liczba legalnie przebywających obcokrajowców wynosiła około 4,5 miliona ludzi, co stanowiło ponad 10% populacji kraju (Bruquetas-Callejo i in. 2008). Badania nie potwierdzają jej jednak w sposób jednoznaczny, w znacznej mierze ze względu na trudność dokonania obiektywnej, empirycznej weryfikacji tez ekonomicznych o wybitnie makroskopowym charakterze (Kupiszewski, Bijak, Nowok 2006).

Znacznie łatwiej jest zweryfikować często stawianą tezę o korzystnym wpływie imigrantów na rynek pracy dzięki odpowiadaniu na zapotrzebowanie na pracę w najniższych jego segmentach. Niektórych zawodów rdzenni mieszkańcy wykonywać nie chcą, gdyż uważane są one za nieprestiżowe, a oferowane za pracę relatywnie niskie wynagrodzenia nie są w stanie zrekompensować im utraty pozycji społecznej związanej z negatywnym postrzeganiem danego zawodu w społeczeństwie. W opinii Ukraińców pracujących nielegalnie w Polsce rywalizacji o pracę pomiędzy nimi a Polakami faktycznie nie ma, gdyż Polacy nie chcą podejmować się tych zadań zarobkowych, którymi parają się Ukraińcy, a na pewno nie za tak niewielkie wynagrodzenie (Bieniecki i in. 2005). Także badania prowadzone w Niemczech wykazują, że w pewnych sektorach rynku pracy, między innymi w sezonowej pracy w rolnictwie, imigranci nie konkurują z rdzennymi mieszkańcami o miejsca pracy, gdyż ci ostatni nie chcą jej podejmować (Wyzwania... 2003). Obecność imigrantów na rynku pracy wpływa zatem na obniżenie zagrożenia inflacją strukturalną. W teoretycznej sytuacji braku imigrantów niski popyt na pracę w zawodach nieprestiżowych, przy dużej podaży miejsc pracy, musiałby doprowadzić do wzrostu płac w tych zawodach. Mogłoby to spowodować presję na wzrost płac w innych zawodach, postrzeganych jako bardziej prestiżowe, a docelowo nie zrównoważony wzrostem produkcji wzrost płac w całej gospodarce, czyli w praktyce inflację.

Wielopłaszczyznowe badania włoskiego rynku pracy wykazały, że wpływ zatrudniania imigrantów na zatrudnianie rdzennych mieszkańców Włoch w zasadzie nie istnieje. Stwierdzono, że rywalizacja o miejsca pracy, którą mogą przegrać rdzenni mieszkańcy, dotyczy niemal wyłącznie osób szukających swojej pierwszej pracy, na dodatek jest on odczuwalny tylko w pierwszym roku tych poszukiwań. W kolejnych latach znika zupełnie, nawet w przypadku osób legitymujących się niskim poziomem wykształcenia. Podobne wyniki uzyskano w badaniach rynku pracy w Stanach Zjednoczonych (EU enlargement... 2003). Także zakrojone na szeroką skalę badania przeprowadzone w kilkunastu wysoko rozwiniętych, głównie europejskich państwach doprowadziły do wniosku, że imigranci nie wpływali tam negatywnie na lokalne rynki pracy (Zimmermann 2001).

Zdaniem wielu badaczy, a także zdaniem większości organizacji zrzeszających pracodawców, nie da się zaspokoić potrzeb rynków pracy bez imigracyjnej siły roboczej, w tym bez imigrantów o niskich kwalifikacjach zawodowych

i wykształceniu (Wyzwania... 2003; Kicinger, Saczuk 2004; Can Europe... 2007; por. także rozdział 5.1.2). Castles (2006) pisze wręcz o tym, że mimo istnienia szeregu różnych programów pozwalających na przyjmowanie imigracyjnej siły roboczej w Wielkiej Brytanii, w tym programów pracy tymczasowej, popyt na pracę wciąż nie jest zaspokojony w wystarczający stopniu. Do podobnych wniosków w kontekście Hiszpanii dochodzą Bruquetas-Callejo i in. (2008), podkreślając brak równowagi pomiędzy szybko narastającymi potrzebami rynku pracy a wciąż nadmiernie restrykcyjną polityką imigracyjną prowadzoną na poziomie ogólnokrajowym. Także na polskim rynku pracy sytuacja wydaje się być podobna. Badania przeprowadzone w połowie pierwszej dekady XXI wieku na reprezentatywnej próbie pięciu tysięcy przedsiębiorstw pozwoliły oszacować skalę zapotrzebowania na cudzoziemskich pracowników w Polsce na 535 tysięcy ludzi. Liczba ta przedstawiała potencjalny popyt na pracowników, rozumiany jako deklaracja zamiaru zatrudnienia cudzoziemców w najbliższej przyszłości (Kaczmarczyk 2008).

Prowadzono także badania zmierzające do ustalenia, jak wyglądałaby sytuacja w państwach wysoko rozwiniętych, gdyby przyjąć techniczne i zupełnie nierealistyczne założenie zerowej imigracji do tych państw. Szacunki wykonane dla grupy 27 europejskich państw wskazują, że w poddanym badaniu 50–letnim okresie (lata 2002–2052) zasoby siły roboczej spadłyby średnio o 28%, wobec spadku łącznej liczby ludności o 16% (Bijak i in. 2005). Oznaczałoby to między innymi dalsze pogorszenie wskaźnika obciążenia demograficznego – w niektórych państwach, jak np. we Włoszech, na jednego emeryta przypadałoby zaledwie 1,2 osoby w wieku produkcyjnym. Autorzy ostrożnie konkludują, że imigracja nie jest w stanie całkowicie rozwiązać problemu niedoboru rąk do pracy, wskazują jednak, że jest ona jednym z elementów kompleksowego systemu działań, które należy podjąć w celu utrzymania europejskich gospodarek i społeczeństw w stanie równowagi.

Na jeszcze inny aspekt sprawy zwraca uwagę Okólski (2001b). Zauważa, że obecność nielegalnych imigrantów pozwala obniżyć koszty produkcji wielu towarów, co może wpłynąć korzystnie nie tylko na stan domowych budżetów mieszkańców państw imigracji, ale także – paradoksalnie – na stan finansów państwa. Jako przykład takiej sytuacji podaje przemysł odzieżowy we Francji, który był w stanie podjąć skuteczną walkę z tanim importem tylko dzięki powszechnemu wykorzystaniu taniej, bo nieopodatkowanej w żaden sposób imigracyjnej siły roboczej. Gdyby nie to, obciążenia socjalne budżetu państwa po upadku całej gałęzi przemysłu musiałyby wzrosnąć. Duszczyk (2012) zauważa natomiast, że imigranci nierzadko uwalniają potencjał rdzennych mieszkańców kraju imigracji, zastępując ich w pracach domowych, opiece nad dziećmi czy osobami starszymi. Można zatem postawić tezę, że imigranci stabilizują rynek pracy państw imigracji.

Nie wszyscy jednak zgadzają się z tezą o korzystnym wpływie imigracyjnej siły roboczej na rynki pracy państw imigracji. Abernethy (2001) twierdzi, że przyczyną niechęci rdzennych mieszkańców państw imigracyjnych do wykonywania niektórych zawodów nie jest ich niski prestiż społeczny, lecz fakt, że obecność imigrantów na rynku pracy doprowadziła do zaniżenia płac w niektórych jego sektorach. W tym ujęciu imigranci nie są remedium pozwalającym zrównoważyć rynki pracy, lecz przyczyną zachwiania równowagi pomiędzy popytem a podażą pracy na tych rynkach, prowadzącej do wzrostu bezrobocia wśród ludności rdzennej. Z badań przeprowadzonych w państwach Europy Południowej wynika, że imigranci są w znacznie większym stopniu przyciągani przez rynek pracy niż ten rynek współtworzą – czyli efekt wypychania ludności rdzennej przeważa (Reyneri, Baganha 1999). Część spośród badaczy stawia tezę, że największe korzyści dla stanu finansów państwa przynosi nie wzrost imigracji, a także nawet nie wzrost dzietności kobiet, generujący wzrost przychodów fiskalnych państwa dopiero w długim horyzoncie czasowym, lecz wzrost wskaźnika zatrudnienia. Dzięki temu wzrastają wpływy do budżetu państwa, a jednocześnie spadają wydatki z tytułu świadczeń socjalnych. Traktują to jako argument przeciwko zwiększaniu imigracji – skoro istnieje bardziej efektywne i bezproblemowe w sensie społecznym narzędzie rozwiązywania problemów gospodarczych, dlaczego z niego nie skorzystać.

Pomimo tego, że w świecie nauki zwolennicy tezy o negatywnym, *per saldo*, wpływie imigrantów na rynki pracy państw imigracji wyraźnie są w mniejszości, teza ta zdaje się wyraźnie i coraz silniej dominować w społeczeństwach państw imigracji. Konsekwencją tego ostatniego, a jednocześnie dowodem na prawdziwość stawianej tu tezy, jest wzrost znaczenia partii politycznych o antyimigracyjnym nastawieniu w wielu wysoko rozwiniętych państwach Europy. Tylko w 2014 roku wyraźne sukcesy odniosły takie partie we Francji, w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii oraz w Grecji (por. rozdział 5.2.2).

Migracje międzynarodowe wpływają także na rynki pracy i stan finansów państw emigracyjnych. Podobnie jak w przypadku państw imigracji netto, także tutaj nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy na odpływie ludności *per saldo* zyskują one, czy tracą. W literaturze przedmiotu odzwierciedlenie znajdują obie koncepcje. Przykładowo Abernethy (2001) twierdzi, że państwa emigracyjne – w odróżnieniu od państw imigracji – na migracjach międzynarodowych zawsze zyskują. Jako argument w dyskusji wskazuje na fakt, że w kierunku przeciwnym do dominującego kierunku migracji zawsze występują transfery pieniężne, dzięki którym wzrasta poziom zamożności mieszkańców państwa emigracji i poziom ich życia, a także rośnie popyt wewnętrzny na towary i usługi, co stymuluje rozwój lokalnej gospodarki (por. także Koryś 2003b; Wyzwania... 2003). Istnieją również prace dowodzące znikomości wpływu międzynarodowych przekazów pieniężnych na

rozwój gospodarczy i zmiany społeczne państw emigracji. Na przykład Hirszfeld i Kaczmarczyk (1999) twierdzą, że migracje w większym stopniu konserwują struktury społeczne państw emigracji niż przyczyniają się do ich modernizacji.

Za najważniejszą negatywną konsekwencję odpływu ludności do państw wyżej rozwiniętych uważa się utratę najlepszej części siły roboczej, ze względu na selektywny charakter procesów migracji. Odpływ znacznej części najbardziej przedsiębiorczych, najlepiej wykształconych i zorganizowanych młodych ludzi, niejednokrotnie stymulowany przez pracowników działów rekrutacyjnych wielkich firm o zasięgu globalnym, zwany jest drenażem mózgów. Proces ten nie tylko zmniejsza potencjał rozwojowy państw emigracji, ale jednocześnie obciąża kosztami wykształcenia późniejszych emigrantów państwa słabiej rozwinięte, które w ten sposób finansują przyszły rozwój państw bogatszych[144].

Czynnikiem łagodzącym negatywne konsekwencje odpływu ludności za granicę jak fakt, że znaczna część emigrantów po pewnym czasie wraca do ojczyzny. Podczas pobytu za granicą większość emigrantów przez długi czas utrzymuje związki z krajem pochodzenia. W badaniach przeprowadzonych wśród polskich migrantów w Londynie na początku XXI wieku wykazano, że 70% z nich przejawia silne zainteresowanie bieżącą sytuacją w Polsce i utrzymuje relacje ekonomiczne z ojczyzną, a aż 80% regularnie, nawet do dziesięciu razy w roku, jeździ do Polski (Garapich 2006). Jednocześnie zaledwie 22% badanych jednoznacznie zadeklarowało, że planuje zostać na stałe w Wielkiej Brytanii, 26% przybyło z czytelną intencją pobytu tymczasowego, natomiast 42% badanych nie potrafiło stwierdzić, gdzie docelowo zostanie i co będzie robiło w najbliższej przyszłości (Eade, Drinkwater, Garapich 2007). Wyniki tych badań znajdują potwierdzenie w zakrojonych na znacznie szerszą skalę badaniach opartych na danych pochodzących z rejestru cudzoziemców podejmujących pracę, obejmujących ponad 175 tysięcy kwestionariuszy – aż połowa badanych nie odpowiada w nich na pytanie, jak długo planuje pozostać w Wielkiej Brytanii. Wahadłowy charakter tych migracji jest prostym, bezpośrednim dowodem na to, że zdecydowana większość migrantów to osoby jednocześnie upatrujące swoich szans w pobycie za granicą, jak i związane z krajem pochodzenia. Pomimo istnienia wielu istotnych różnic pomiędzy migracjami wiążącymi Polskę z Wielką Brytanią a migracjami pomiędzy każdą inną parą państw można przyjąć, że samo istnienie migracji wahadłowych w każdym przypad-

[144] Znane są badania przedstawiające odmienne stanowisko. Przykładowo, Beine, Docquier i Rapoport (2001) twierdzą, że jeśli zagranicę odpłynie tylko część osób wykształconych, wówczas, docelowo, średni poziom wykształcenia ludności niemobilnej wzrośnie. Tę dyskusyjną hipotezę stawiają wychodząc jednak od odmiennej od przedstawionej powyżej definicji drenażu mózgów. W ich rozumieniu jest to odpływ ludności o wykształceniu przeciętnie wyższym niż u ludności niemobilnej. Wobec faktu, że emigranci z reguły są średnio lepiej wykształceni niż ludność pozostająca w kraju, większość ruchów migracyjnych w tym ujęciu byłaby drenażem mózgów, co podważa zasadność dalszej dyskusji.

ku dowodzi istnienia pozytywnych aspektów wpływu migracji międzynarodowych na państwo emigracji.

Fakt, że znaczna część emigrantów rozważa powrót do ojczyzny i w krótszym lub dłuższym horyzoncie czasowym realizuje ten plan, dowodzi, że wpływ migracji międzynarodowych należy rozważać także w kategoriach długookresowych. Osoby powracające z emigracji przywożą ze sobą środki finansowe, które zaoszczędziły podczas pobytu za granicą, przywożą także zdobytą wiedzę i umiejętności, które teraz mogą przyczynić się do wzrostu gospodarczego i rozwoju ich ojczyzny. Z perspektywy państw emigracyjnych tymczasowy odpływ ludności do państw bogatszych bywa w tym kontekście postrzegany pozytywnie, bywa wręcz stymulowany (Martin, Martin 2006). Jednak szczegółowe badania wykazują niejednokrotnie, że większość emigrantów pracuje za granicą poniżej swoich kwalifikacji, czyli w praktyce marnuje swój potencjał i umiejętności, zamiast je rozwijać. Analiza wykonana w układzie regionalnym dla Polski w latach 1988–1997 wykazała, że nawet w przypadku migracji wewnętrznych zyski z ewentualnego podwyższania kwalifikacji zawodowych migrantów w czasie ich pobytu poza miejscem (regionem) zamieszkania nie kompensują strat spowodowanych odpływem ludności, nawet w długim horyzoncie czasowym (Micevska, Saczuk, Stark 2007). Ponadto część badaczy zwraca uwagę na to, że w pewnych okolicznościach migracja może stać się pułapką, z której trudno migrantowi wybrnąć. Jeśli przywiezione ze sobą do domu środki finansowe przeznaczy on nie na przynoszące zyski inwestycje, lecz na bieżącą konsumpcję, wówczas szybko może okazać się, że utrzymanie podwyższonego poziomu życia jest możliwe tylko dzięki kolejnemu wyjazdowi (Koryś 2003b). W ten sposób migracja tymczasowa staje się przyczynkiem do migracji wahadłowej, a migrant nie wykorzystuje swojego potencjału i umiejętności w ojczyźnie, lecz za granicą. W jeszcze innym ujęciu powrót dawnego emigranta do ojczyzny, w szczególności powrót wymuszony poprzez działania ekstradycyjne państw wysoko rozwiniętych, może prowadzić do załamania gospodarki budżetowej gospodarstwa domowego. Reemigrant pozbawiony przez lata pobytu za granicą dostępu do rynku pracy w ojczyźnie nie może się na nim odnaleźć i staje się ciężarem, a nie wsparciem dla budżetu swojej rodziny. Szczególnie często problem ten jest identyfikowany w państwach o bardzo niskim poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego (Van Houte, Davids 2008).

Trudniej mierzalnym, ale nie mniej istotnym bagażem przywożonym przez reemigrantów jest świadomość istnienia odmiennych niż istniejący w ojczyźnie modeli funkcjonowania społeczeństwa i zarządzania państwem. Zazwyczaj są one oceniane przez migrantów jako lepsze od znanych z kraju pochodzenia, ze względu na dominujące kierunki migracji z państw słabiej do wyżej rozwiniętych gospodarczo i istnienie koniunkcji pomiędzy rozwojem gospodarczym

a rozwojem społecznym. W ten sposób dzięki reemigrantom łatwiej o przeszczepienie idei społecznych czy modeli politycznych do ich ojczyzn. Koryś (2003a) w takim właśnie kontekście pisze o promocji idei demokratycznych na Ukrainie i w innych państwach byłego ZSRR. Naoczna obserwacja codziennych realiów życia w państwach, które porzuciły model gospodarki i społeczeństwa socjalistycznego na rzecz kapitalizmu i demokracji pozwala migrantom skonfrontować skuteczność realizacji tego modelu społecznego z modelem, w którym pozostało wiele elementów typowych dla czasów radzieckich. Nierzadko konfrontacja taka odbywa się także pomiędzy własnymi obserwacjami a niekorzystnym obrazem państw położonych w Europie Zachodniej obecnym, z powodów politycznych, w krajowych mediach w państwach emigracji.

Wpływ migracji międzynarodowych na stopę bezrobocia państw emigracji wydaje się być oczywisty. Odpływ części siły roboczej oznacza spadek popytu na pracę i obniżenie stopy bezrobocia, dzięki czemu zmniejszeniu ulegają napięcia społeczne (por. Koryś 2003b). Ta zależność, chociaż trudno ją zupełnie zakwestionować, tylko pozornie jest aż tak oczywista, jak się wydaje. Spadek liczby chętnych do pracy z powodu wyjazdu za granicę oznacza także zmniejszenie liczby nabywców towarów i usług na lokalnym rynku, czyli spadek popytu. Jeśli przyjąć, że za spadkiem popytu podąża spadek produkcji (por. Begg, Fischer, Dornbusch 2007a), to lokalny rynek pracy powinien odczuć odpływ części nabywców w postaci obniżenia podaży pracy, czyli wzrostu bezrobocia. Bez odpowiedzi pozostaje pytanie o to, który z tych procesów – spadek bezrobocia z powodu wyjazdu czy wzrost bezrobocia z powodu spadku podaży pracy – jest szybszy.

Wierzbicki (2001) zwraca uwagę, że osoby bezrobotne stosunkowo rzadko decydują się na podjęcie migracji międzynarodowych. Wynika to z ich małej mobilności, na którą wpływa między innymi niski poziom ich wykształcenia. Ze względu na fakt, że osoby słabo wykształcone stanowią zazwyczaj większość bezrobotnych na lokalnych rynkach pracy, Wierzbicki (2001) konkluduje, że migracje międzynarodowe nie są w stanie rozwiązać problemu bezrobocia. Także badania brytyjskie z początku XXI wieku dotyczące Anglii i Walii dowodzą, że wysoka stopa bezrobocia w danym regionie niekoniecznie musi skutkować znacznym odpływem ludności i powstaniem ujemnego salda migracji (Development... 2002). Wśród innych czynników zmniejszających skłonność do migracji warto wymienić także efekt uwięzienia, typowy dla obszarów o słabej sytuacji ekonomicznej. Ich mieszkańcy niejednokrotnie nie mogą pozwolić sobie na wyjazd zagraniczny w poszukiwaniu pracy, gdyż nie dysponują zasobem środków finansowych wystarczającym do poniesienia niezbędnych kosztów początkowych relokacji. Dopiero wzrost poziomu zamożności może prowadzić do wzrostu wielkości odpływu ludności (Karras, Chiswick 1999; de Haas 2008).

Warto zwrócić uwagę także na ograniczenia wynikające z istnienia znaczących różnic pomiędzy oficjalnie podawaną liczbą bezrobotnych a faktyczną liczbą osób pozostających bez pracy. Różnice te mają wiele przyczyn. Znaczna część osób deklarujących się jako bezrobotne rejestruje się w urzędzie tylko w celu uzyskania dostępu do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych i socjalnych, natomiast faktycznie nie planuje podjąć żadnej pracy. Badania polskiego społeczeństwa przeprowadzone w 2009 roku wykazały, że odsetek osób, które nie były chętne do podjęcia żadnych legalnych zadań zarobkowych sięgnął aż 50% badanych, wobec około 33% w roku 2005 (Czapiński, Panek 2009). Pewna część z nich uzyskuje nieopodatkowane dochody w szarej strefie. Bezrobocie nominalne może pozostawać bez zmian lub spadać znacznie wolniej niż bezrobocie rzeczywiste, gdyż pewna część emigrantów pozostaje formalnie zarejestrowana w kraju pochodzenia jako bezrobotni, pomimo opuszczenia kraju. W związku z podanymi tutaj przykładowymi czynnikami powodującymi wystąpienie różnic pomiędzy stanem faktycznym bezrobocia i jego odzwierciedleniem w statystykach, bezpośrednia analiza wpływu migracji międzynarodowych na bezrobocie jest znacząco utrudniona. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym analizę jest niepełność i mała wiarygodność danych dotyczących samych migracji.

Jak przedstawiono powyżej, wpływu migracji na sytuację gospodarczą i stan finansów państw emigracji i państw imigracji nie sposób bezdyskusyjnie ocenić w kategoriach ekonomicznych i udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy i w którym przypadku przeważają korzyści, a w którym straty. Wyrazem tego dylematu są głosy wskazujące na to, że migracje międzynarodowe niekoniecznie są grą o sumie zerowej, zatem w określonych przypadkach korzyści natury ekonomicznej mogą odnosić wszystkie strony tego procesu – migrant, państwo emigracji i państwo imigracji (Crisp 2006). Dzieje się to za sprawą lepszej alokacji siły roboczej i kapitału oraz przepływu środków finansowych pomiędzy stronami procesu migracji (Stępniak 2001). Przykładem tak postrzeganej migracji jest, w relacji sir Andrew Greena[145], migracja z Polski do Wielkiej Brytanii:

> *Nie mamy problemu z imigracją z Polski; jest ona korzystna dla wszystkich stron. Rząd powinien ograniczyć wielkość imigracji z innych państw. Powinien zredukować liczbę pozwoleń na pracę wydawanych imigrantom z reszty świata* (Green A., BBC Today, 20.11.2005; cyt. za: Garapich 2006, sl. 17, tłum. W.J.).

Jednak w wielu sytuacjach za deklarowaną strategią *win-win* nie kryją się zyski dla obu stron procesu migracji. Castles (2006) wykazuje istnienie czytel-

[145] Były brytyjski dyplomata, obecnie przewodniczący MigrationWatch UK, organizacji zajmującej się monitorowaniem migracji do Wielkiej Brytanii. Cytowana powyżej opinia A. Greena jest o tyle zaskakująca i istotna, że jest on znany z wyraźnego i jednoznacznego sprzeciwu wobec napływu imigrantów do Wielkiej Brytanii.

nej sprzeczności pomiędzy zaleceniami unijnego *Policy Plan on Legal Migration* z 2005 roku, domagającego się od państw członkowskich Unii Europejskiej realizacji takiej właśnie strategii we współpracy z państwami emigracyjnymi, a jednocześnie wskazującego na konieczność przyciągania wysoko wykwalifikowanych specjalistów z tych państw[146]. Jak wykazują badania australijskie (Khoo, Hugo, McDonald 2008), zdecydowana większość wysoko wykwalifikowanych imigrantów–specjalistów chce zostać na stałe w państwie imigracji – jeśli pobyt legalny jest niemożliwy, wówczas nielegalnie. Skłonność do pozostania w państwie imigracji jest odwrotnie proporcjonalna do różnicy zamożności mieszkańców państw–stron procesu migracji. Tak więc zyski państw emigracyjnych z tytułu powrotu emigrantów do ojczyzny miewają charakter czysto teoretyczny.

Jedyną chyba tezą, przyjmowaną jako założenie w zdecydowanej większości modeli ekonomicznych, jest to, że stroną korzystającą w największym stopniu na migracjach są sami migranci (Martin, Martin 2006). Gdyby było inaczej, dobrowolne migracje miałyby charakter incydentalny, tymczasem stanowią one zdecydowaną większość wszystkich migracji, zarówno w skali globalnej, jak i w przypadku migracji wewnętrznych w większości państw. Perspektywa migrantów nie jest jednak przedmiotem rozważań niniejszej pracy; ich zachowania są wypadkową splotu czynników kształtujących procesy migracji, w tym polityki państw przedstawionej w rozdziale 5, a jednocześnie migranci wpływają na sytuację ekonomiczną i społeczną tych państw. Tak więc to czynniki decyzyjne w państwach powinny kształtować procesy migracji w taki sposób, aby osiągnąć zakładane skutki wpływu migracji na państwa. Jak wykazano w powyższym rozdziale czytelność tego sprzężenia zwrotnego jest jednak zaburzana przez niejednoznaczność kierunku i siły oddziaływania zarówno poszczególnych czynników kształtujących migracje, jak i wpływu migracji na państwo oraz społeczeństwo.

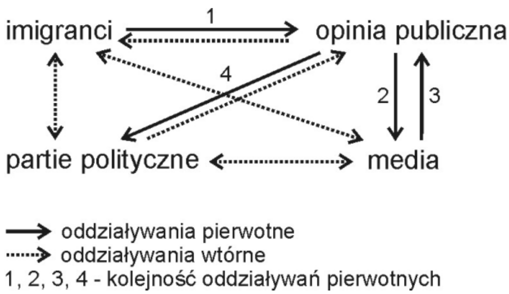
6.3. Wpływ migracji na sytuację polityczną państw

Migracje międzynarodowe w istotny sposób wpływają na sytuację polityczną państw. Wpływ ten jest zauważalny zarówno na gruncie ich sytuacji wewnętrznej, jak i na arenie międzynarodowej. W obu przypadkach wynika to z wpływu imigrantów na sytuację społeczną i rynek pracy tych państw, a w pewnej mierze także ze zmian struktury etnicznej państwa imigracji. Zmia-

[146] Więcej na temat strategii pozornych wspólnych zysków wszystkich stron procesu migracji międzynarodowych w rozdziale 5.1.3.

ny sytuacji politycznej są więc niejako odzwierciedleniem i konsekwencją zmian społeczno-gospodarczych.

Napływ imigrantów zmienia strukturę narodowościowo-etniczną państw imigracji. Tak długo, jak liczba imigrantów jest niewielka, organy państwa oraz społeczeństwo w niewielkim stopniu reagują na zjawisko migracji międzynarodowych i nie jest ono przedmiotem debaty publicznej oraz nie wzbudza powszechnie dużych emocji. Taka jest dziś sytuacja między innymi w Polsce. Kiedy jednak napływ imigrantów jest znaczny i stają się oni wyraźnie widoczni na rynku pracy i w życiu społecznym państwa imigracji, wówczas sytuacja ulega zmianie. Opinia publiczna zaczyna interesować się problematyką imigracji, media zabierają głos w sprawach związanych z imigrantami i relacjonują zdarzenia z ich udziałem, rozpoczynając kształtowanie opinii publicznej w kierunku zgodnym z własną linią światopoglądową i programową, a partie polityczne zaczynają w swoich programach uwzględniać komponent związany z imigrantami i polityką migracyjną. W praktyce zatem napływ imigrantów sam w sobie jest przyczyną zmian politycznych. Kierunek tych zmian nie jest łatwy do przewidzenia, gdyż zależy on nie tylko, a nawet nie przede wszystkim, od nastawienia do imigrantów dominującego w danym społeczeństwie we wstępnej fazie narastania napływu ludności. Głównymi czynnikami kształtującymi sytuację są skuteczność poszczególnych partii politycznych, a przede wszystkim skuteczność mediów reprezentujących różne podejścia do problematyki migracji międzynarodowych w ich oddziaływaniu na opinię publiczną. Tej ostatniej nie sposób nie brać pod uwagę w państwach demokratycznych – i w ten sposób imigranci samą swoją obecnością pośrednio wywołują zmiany polityczne w kraju imigracji (European Commission 2003a).



Rycina 3. Schemat relacji pomiędzy aktorami krajowej sceny społeczno-politycznej.

Źródło: opracowanie własne.

Wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi aktorami krajowej sceny społeczno-politycznej przedstawione są na rycinie 3. Mianem oddziaływań pierwotnych określono tu ciąg relacji pobudzających zainteresowanie partii poli-

tycznych – a z czasem także organów legislacyjnych państwa – problematyką imigrantów. Wraz z upływem czasu i z narastaniem problemów wynikających bezpośrednio lub pośrednio z obecności imigrantów, zainteresowanie to jest odzwierciedlane w aktach prawnych kształtujących sytuację imigrantów. Oddziaływania pierwotne są ponumerowane w kolejności ich występowania. Mianem oddziaływań wtórnych określono zespół relacji pomiędzy poszczególnymi aktorami pojawiający się jako rezultat oddziaływań pierwotnych, po zmianach na krajowej scenie społeczno-politycznej wynikających z zainteresowania organów legislacyjnych państwa problematyką imigrantów. Dla zachowania przejrzystości schematu, a także w obliczu świadomości wysokiego poziomu subiektywizmu ocen siły poszczególnych oddziaływań zrezygnowano z jakichkolwiek prób kwantyfikacji tej siły.

Efektem zaistnienia sieci współzależności przedstawionych na rycinie 3 jest zmiana polityki wewnętrznej państwa w zakresie relacji społecznych, gospodarczych i *stricte* politycznych. Zmianie mogą ulec na przykład polityka społeczna w zakresie opieki socjalnej nad bezrobotnymi bądź osobami o bardzo niskich dochodach, charakter wsparcia dla rodzin z tytułu posiadania dzieci czy też przepisy emerytalne. Zwiększanie liczebności mniejszości narodowych lub etnicznych może prowadzić do zmian w ustawodawstwie dotyczących praw mniejszości. Mogą one dotyczyć zarówno samego uznania danej grupy za mniejszość narodową lub etniczną, jak i zakresu praw oraz obowiązków członków mniejszości, w tym na przykład praw wyborczych, obowiązku służby wojskowej, prawa do edukacji czy opieki społecznej.

Przykładem aktu prawnego w randze ustawy, wstępnie sygnalizującego kierunki przyszłej polityki państwa polskiego względem grup mniejszościowych, jest ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, uchwalona w 2005 roku. Zgodnie z zapisami tej ustawy, za mniejszość narodową można uznać taką grupę, której *[...] przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat* (Ustawa o mniejszościach... 2005, art. 2 ust. 1 pkt. 5). W ten sposób znaczne liczebnie grupy stanowiące *de facto* mniejszości narodowe, jak np. Wietnamczycy, nie są *de iure* mniejszością narodową w Polsce i nie mają żadnych praw przyznanych uznanym oficjalnie mniejszościom. Należy zauważyć, że czynnikiem, który spowodował zainteresowanie polskiej legislatywy kwestią mniejszości nie była narastająca imigracja, lecz wyniki spisu powszechnego z 2002 roku, w którym – zgodnie z deklaracjami osób pytanych – największą mniejszością narodową okazali się Ślązacy[147]. Niejako przy okazji ustawa uporządkowała także sytuację imigrantów.

---

[147] Cytowana ustawa jest dobrym przykładem obrazującym reaktywność organów ustawodawczych państw w zakresie polityki względem mniejszości. Chociaż wyniki spisu w zakresie struktury narodowościowej dało się przewidzieć, np. na podstawie badań socjologicznych czy geograficznych doty-

Pojawienie się grup mniejszościowych o charakterze narodowościowo-etnicznym wymusza na organach państwa zajęcie stanowiska także w kwestii dotyczącej polityki w zakresie kształtowania poczucia przynależności imigrantów do państwa lub narodu dominującego, a także polityki dotyczącej ich tożsamości. W zdecydowanej większości państw polityka taka ma charakter reaktywny – związane z obecnością imigrantów zjawiska społeczne lub wydarzenia stanowią zapalnik dla powstawania aktów prawnych regulujących ich sytuację. Najbardziej wyrazistymi przykładami reakcji państw na obecność imigrantów jest prowadzona przez nie polityka imigracyjna i polityka integracyjna. Fundamenty tych polityk są tworzone na podstawie przyjętego paradygmatu państwa i prowadzą albo do państwa wieloetnicznego albo homogenicznego etnicznie.

Nieczęsto paradygmat państwa w zakresie struktury etnicznej jego obywateli i innych mieszkańców jest formułowany w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Nawet w aktach prawnych wysokiej rangi pojawiają się dyskusyjne sformułowania. W preambule do obowiązującej obecnie w Polsce Konstytucji z 1997 roku znajduje się następujący zapis: *[...] my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...]*. Czytelnie sugeruje on istnienie tożsamości przynależności do narodu i przynależności do państwa, chociaż w dominującej w dyskursie naukowym dotyczącym Europy Wschodniej, w tym Polski, interpretacji pojęć „narodowość" i „obywatelstwo" rozróżnienie pomiędzy nimi istnieje, jest bardzo czytelne i istotne: narodowość jest przynależnością do narodu, obywatelstwo natomiast – przynależnością do państwa; członkowie innego niż dominujący w danym państwie naród stanowią mniejszość narodową w tym państwie, pozostając jego obywatelami. Ważny dla grup mniejszościowych w Polsce jest zapis ustawy o mniejszościach (2005), zabraniający *[...] stosowania środków mających na celu asymilację osób należących do mniejszości* (art. 5 ust. 1). Należy doprecyzować, że ochroną przed działaniami asymilacyjnymi państwa objęte są wyłącznie mniejszości narodowe i etniczne wymienione w ustawie, prawne uznanie mniejszości może mieć zatem istotny wpływ na faktyczną liczebność mniejszości, jej sytuację społeczną, poczucie tożsamości jej członków oraz perspektywy rozwoju[148]. Cho-

czących mniejszości narodowych i etnicznych, prowadzonych w Polsce od lat (np. Kwaśniewski 1997; Gruszewski 1999; Heffner 1999; Szmeja 2000), to dopiero spis powszechny skłonił organa decyzyjne państwa do zajęcia się tematyką mniejszości. Deklarację przynależności do narodu śląskiego złożyło 173,2 tys. osób, głównie mieszkańców województwa śląskiego. Z powodów politycznych organa państwa postanowiły zignorować te deklaracje, *de facto* traktując je w kategoriach zbiorowej pomyłki. Wyrazem takiego podejścia były zapisy cytowanej ustawy, zgodnie z którą Ślązacy nie stanowią w Polsce ani mniejszości narodowej, ani mniejszości etnicznej. *Implicite*, w sensie prawnym uważa się ich za Polaków, pomimo ich czytelnej deklaracji przynależności do innego narodu (Janicki 2009a). Wyniki spisu powszechnego z 2011 roku wykazały znacznie większą niż w poprzednim spisie liczbę osób deklarujących przynależność do narodu śląskiego.

148 Niewymienienie mniejszości śląskiej w ustawie o mniejszościach w sposób jednoznaczny zezwala organom państwa na prowadzenie działalności asymilacyjnej wobec ludności deklarującej śląską

ciaż nie z pozycji polityka, lecz zaangażowanego w bieżące procesy polityczne socjologa, politykę państwa w kwestii mniejszości etnicznych otwarcie i jednoznacznie podsumowuje Nijakowski[149] (2004). Stwierdza on, że mniejszości nie są mile widziane, gdyż łatwiej jest rządzić społeczeństwem homogenicznym, bo istnienie grup o statusie mniejszościowym daje im kosztowne z perspektywy państwa przywileje, obniża poparcie dla liderów partii politycznych innych niż te reprezentujące mniejszości, a także podnosi ryzyko ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa przez państwo wspierające z zewnątrz daną mniejszość. Na gruncie *stricte* politycznym przekonania takie znalazły wyraz w Raporcie o stanie Rzeczpospolitej przygotowanym na zlecenie Prawa i Sprawiedliwości, sugerującym istnienie związku pomiędzy dążeniami do uznania śląskiej tożsamości w Polsce a skierowaną antypolsko polityką państwa niemieckiego[150].

Powiązania pomiędzy wpływem imigrantów na wewnętrzną sytuację polityczną w państwie a polityką państwa względem autochtonicznych grup mniejszościowych tylko pozornie są bardzo luźne. Związek o charakterze sprzężenia zwrotnego pomiędzy obecnością imigrantów i działalnością państwa jest w swej istocie zbliżony do związku pomiędzy obecnością mniejszości autochtonicznych i działalnością państwa. Obie te grupy – autochtoniczna i napływowa – są bowiem mniejszościami z perspektywy członków narodu dominującego w danym państwie i w obu przypadkach istnieje potrzeba wypracowania zasad współżycia tych społeczności na jednym terytorium. Kwestią wtórną pozostaje, czy czynnikiem sprawczym, katalizatorem powstania katalogu tych zasad jest istniejąca od dawna grupa autochtoniczna, czy napływ imigrantów.

Migracje międzynarodowe wpływają także na zewnętrzną sytuację polityczną państw. Za główny czynnik sprawczy należy uznać będącą wynikiem migracji obecność allochtonicznych grup mniejszościowych na terytorium obcego dla nich państwa. Jeśli członkowie mniejszości utrzymują związki z krajem pochodzenia, a tak zwykle się dzieje, wówczas mogą oni stanowić rosnącą w siłę wraz ze wzrostem swojej liczebności grupę lobbującą w interesach obcego państwa. Znanym przykładem poważnego wpływu lobby imigracyjnego na politykę zagraniczną państwa jest bardzo późne przystąpienie Stanów Zjednoczonych do I wojny światowej. Wynikało ono nie tylko z doktryny Monroe'a o wzajemnej nieingerencji

przynależność narodową. Podobne działania mogą być prowadzone wobec wszystkich innych grup, które nie zostały wymienione w ustawie, czyli wszystkich poza: Białorusinami, Czechami, Litwinami, Niemcami, Ormianami, Rosjanami, Słowakami, Ukraińcami, Żydami, Karaimami, Łemkami, Romami i Tatarami (Ustawa o mniejszościach... 2005).

149 L. Nijakowski jest stałym doradcą sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, pracował także nad ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

150 *[...] śląskość, która odrzuca polską przynależność narodową, jest po prostu pewnym sposobem odcięcia się od polskości i przypuszczalnie przyjęciem po prostu zakamuflowanej opcji niemieckiej* (Raport o stanie... 2011, s. 34-35).

Stanów Zjednoczonych i państw europejskich w ich interesy, ale także z tego, że w początkach XX wieku większość mieszkańców Stanów Zjednoczonych stanowili imigranci z różnych państw Europy, a diaspora niemiecka była bardzo liczna; jednoznaczne opowiedzenie się USA po którejkolwiek ze stron groziło więc wybuchem niezadowolenia części mieszkańców, czego władze chciały uniknąć (por. Pajewski 1978). Obecnie procesy te także są widoczne, chociaż może mniej spektakularne. Nagel (2002) zauważa, że wraz z rosnącymi ułatwieniami w migracjach międzynarodowych, w tym dzięki spadkowi kosztu i czasu przejazdu między nawet odległymi miejscami, a także dzięki systematycznemu zwiększaniu przepuszczalności granic państwowych dla imigrantów, migranci znacznie częściej niż niegdyś podróżują do ojczyzny i mniej chętnie zapuszczają korzenie w państwie imigracji. Transnacjonalizm jako zjawisko społeczne istniał oczywiście znacznie wcześniej, jednak dopiero kiedy migracje międzynarodowe przyjęły obecną skalę związki migrantów z krajami ich pochodzenia zaczęły odgrywać dużą rolę w kształtowaniu sytuacji politycznej państw, gdyż tempo procesów integracyjnych zmniejszyło się (por. także Ruszkowski 2010).

Podobnie jak w przypadku zmian wewnętrznej sytuacji politycznej, tak i w polityce zewnętrznej nie tylko napływ ludności narodowościowo lub etnicznie obcej, ale sama jej obecność może być powodem lub pretekstem do wystąpienia niekorzystnych zjawisk politycznych. Znaczna liczebność grup mniejszościowych może być spowodowana całkiem typowym we współczesnym świecie, uwarunkowanym historycznie brakiem izomorfizmu terytorium państwa i obszaru zamieszkałego przez ludność homogeniczną narodowościowo[151] lub też migracjami, które miały miejsce w mniej lub bardziej odległej przeszłości. Niezależnie od przyczyny, konsekwencje polityczne mogą mieć duży ciężar gatunkowy, aż po zmiany granic obszaru pozostającego *de facto* pod kontrolą władz państwowych. Czasem odbywa się to wskutek działania sił odśrodkowych, zmierzających do autonomizacji państwa lub wyodrębnienia na jego terytorium nowego organizmu państwowego, czasem natomiast za sprawą ingerencji obcego państwa w wewnętrzne sprawy innego państwa, pod pretekstem ochrony praw mniejszości. Współczesnymi przykładami obrazującymi pierwszy spośród podanych tu przykładów są: stopniowo zwiększająca stopień federalizacji państwa

[151] Izomorfizm państwa i narodu, czyli pełna zbieżność granic państwa i granic obszaru zamieszkanego przez wszystkich członków jednego narodu, a jednocześnie pozbawionego ludności o odmiennej przynależności narodowej jest konceptem czysto teoretycznym. Nie istnieją we współczesnym świecie państwa zamieszkałe przez narodowościowo-etniczny monolit, chociaż istnieje grupa państw, w których przytłaczająca większość, bo ponad 95% ludności należy do jednego narodu. Są to między innymi Islandia, obie Koree, Lesotho, Japonia, Albania, Armenia czy Bangladesz. Państwa takie są nazywane państwami narodowymi. Na drugim biegunie położone są państwa, w których największa grupa narodowościowo-etniczna nie stanowi bezwzględnej większości w sensie liczebnym, względnie liczebności grupy dominującej i grup mniejszościowych są porównywalne. Przykładami są: Andora, Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina, Singapur czy Belgia.

Belgia, działania Szkotów zmierzające do utworzenia osobnego państwa, zastopowane przez referendum z 18 września 2014 roku, w którym przeciwnicy niepodległości uzyskali 55,3% głosów, przy bardzo wysokiej, wynoszącej 84,59% frekwencji (Scotland... 2014), bądź stale narastające dążenia Katalończyków do samostanowienia, z dotychczasową kulminacją w postaci nieuznawanego za legalne przez rząd w Madrycie referendum z dnia 9 listopada 2014 roku. Ponad 80% osób biorących w nim udział opowiedziało się za pełną niepodległością Katalonii, jednak wobec formalnej nielegalności, niewysokiej frekwencji (ok. 35%), zresztą trudnej do prawidłowego oszacowania wobec braku dostępu organizatorów do list wyborczych, a także szeregu innych uwarunkowań, nie sposób uznać wyniku referendum za wiążące dla kogokolwiek. Pomimo tego druzgocząca przewaga zwolenników niepodległości nie powinna zostać zignorowana (Wstępne wyniki... 2014). Natomiast współczesnym przykładem sytuacji ingerencji zewnętrznej w sprawy państwa niejednolitego etnicznie jest południowa i wschodnia Ukraina, gdzie rzekoma dyskryminacja ludności etnicznie rosyjskiej stała się pretekstem do nieoficjalnej interwencji wojskowej sił rosyjskich. Jej skutkiem stało się przejęcie Krymu i włączenie go w struktury Federacji Rosyjskiej oraz *de facto* oderwanie dwóch wschodnich obwodów Ukrainy – donieckiego i ługańskiego – i stworzenie na ich obszarach pozorów nowych organizmów państwowych. Przykładów z nieco bardziej odległej przeszłości, w tym pozaeuropejskich, wspierających tezę o związku niejednolitości etnicznej mieszkańców państwa i ryzyka rozpadu państwa jest znacznie więcej. Pojawienie się na mapie politycznej takich państw i organizmów quasi-państwowych jak Bangladesz (1971 r.), państwa byłej Jugosławii od Słowenii (1991 r.) po Kosowo (2008 r.), Erytrea (1993 r.), Czechy i Słowacja (1993 r.), Timor Wschodni (2002 r.), Osetia Południowa (2008 r.), czy Sudan Południowy (2011 r.), w znacznej mierze wynikało z różnic na tle etnicznym, gdzieniegdzie wzmacnianych poprzez nałożenie się na różnice etniczne także różnic religijnych bądź rasowych.

Powyższe przykłady wskazują, że obecność grup mniejszościowych, w szczególności silnie skoncentrowanych przestrzennie w określonych częściach państwa, może prowadzić do destabilizacji jego sytuacji politycznej i rozpadu. Znaczny napływ imigrantów w długim horyzoncie czasowym może prowadzić do stopniowego zwiększania się nacisku ludności napływowej na władze państwowe, w celu uzyskania dla siebie szerszych niż dotychczas praw, a pośrednio także do wzrostu wpływów obcego państwa na własnym terytorium. Chociaż droga pomiędzy napływem imigrantów a poważnym zagrożeniem dla państwa imigracyjnego wydaje się być bardzo długa, to w państwach charakteryzujących się występowaniem grup imigracyjnych o znacznych liczebnościach obawy te są głośno i publicznie werbalizowane. Czytelnym przykładem pokazującym, jak niewiele czasu jednak potrzeba od rozpoczęcia znacznego napływu imigrantów

do upowszechnienia wspomnianych obaw jest Wielka Brytania. Większość ludności napływowej mieszka tam nie więcej niż od dwóch pokoleń, a obawy o eksportowanie innego systemu wartości i wspieranie wywrotowej działalności radykalnych imamów przez Arabię Saudyjską są powszechne (por. Lewicka 2003; Islam... 2004; Nalborczyk, Sieklucka 2005; Janicki 2007a). Napływ imigrantów w ciągu ostatnich dwóch dekad doprowadził tam do radykalnych zmian nastawienia ludności rdzennej oraz do zmian kierunków prowadzonej polityki społecznej. Polityka premultikulturalizmu, kiedy to najwięcej uwagi poświęca się ochronie imigrantów przed dyskryminacją w życiu publicznym, szybko ewoluował w Wielkiej Brytanii w kierunku zwanym wysokim (*high*) multikulturalizmem, kiedy odmienność imigrantów jest usankcjonowana i doceniana, a organizacje ich zrzeszające są silnie wspierane. Kolejnym etapem była faza zwana antymultikulturalizmem, który wyrósł z przekonania o ekspansji i nadmiernie silnej pozycji mniejszości kulturowych w społeczeństwie brytyjskim. Obecnie Wielka Brytania znajduje się w fazie postmultikulturalizmu, nawołującego do poszukiwania alternatywnej koncepcji społeczeństwa, gwarantującej wyższą spójność społeczną (Vertovec 2005).

Chociaż nie sposób stawiać dzisiaj tezy o istnieniu zagrożenia dla integralności terytorialnej Wielkiej Brytanii, Francji czy Holandii z powodu obecności licznych rzesz imigrantów, to równie trudno nie zauważyć zmian, w tym zmian politycznych, zachodzących w tych państwach pod wpływem narastającej liczby imigrantów. Imigrację już od dość dawna i coraz powszechniej postrzega się tam w kategoriach nietradycyjnego zagrożenia dla bezpieczeństwa, w tym dla bezpieczeństwa socjalnego, fizycznego, stabilności społecznej i tożsamości kulturowej (Kicinger 2004; Tragaki 2007).

6.4. Wpływ migracji na sytuację regionów peryferyjnych

W odróżnieniu od relacji państwo–migracje, wykazującej wyraźne cechy sprzężenia zwrotnego, relacja pomiędzy migracjami a regionami peryferyjnymi ma w głównej mierze charakter jednokierunkowy. Jest to wynikiem braku możliwości kształtowania procesów migracji przez władze regionalne, gdyż kompetencja ta jest z reguły zarezerwowana dla władz państwowych. Możliwość kształtowania procesów migracji poprzez określanie jej zasad, w odniesieniu do migracji międzynarodowych, rezerwują dla siebie władze centralne wszystkich państw, niezależnie od ustroju – zarówno państw unitarnych, jak i regionalnych czy federacyjnych. Władze regionalne nie mają możliwości określania reguł prawnych odnoszących się do migracji, mogą tylko, poruszając się w obrębie zasad określonych przez władze centralne, usiłować stwarzać

warunki ekonomiczne lub społeczne przyciągające migrantów. Niekiedy władzom niższego szczebla przyznawane są kompetencje w zakresie realizacji związanych z imigrantami zadań dotyczących np. opieki społecznej, edukacji, zdrowia lub zamieszkania, niemniej jednak ramy, w których mogą się one poruszać, także tutaj są określane przez rządy centralne. W praktyce zatem relacja migracje–regiony ma charakter jednokierunkowy, a regiony pozostają mniej lub bardziej biernymi przedmiotami oddziaływania państwa, w którym się znajdują oraz migrantów. Procesy migracji kształtują realia demograficzne i sytuację społeczno-gospodarczą regionów, w ten sposób wpływając na możliwości ich dalszego rozwoju.

Jednym z nielicznych wyjątków od tej zasady jest polityka integracyjna w Hiszpanii, która jest w znacznej mierze kształtowana przez władze regionalne. Jednak ze względu na fakt, że jest ona hierarchicznie zależna od zasad polityki migracyjnej, regulowanej centralnie, w praktyce także polityka integracyjna jest uwarunkowana przez politykę władz państwowych. Bruquetas-Callejo i in. (2008) wskazują, że rozbicie kompetencji w zakresie polityki *stricte* imigracyjnej i polityk integracyjnej pomiędzy władze dwóch różnych poziomów skutkuje licznymi sprzecznościami. Rząd centralny w Hiszpanii, w odpowiedzi na ustalenia na poziomie ogólnounijnym oraz na zapotrzebowanie społeczne, prowadzi politykę zmierzającą do ograniczenia wielkości napływu ludności z zagranicy, a także do zminimalizowania obecności imigrantów w życiu społecznym kraju, podczas gdy władze większości regionów chcą jak najszerszego uwidocznienia ich obecności, aby móc rozwinąć działania zmierzające do zintegrowania ich ze społeczeństwem. Wobec istnienia zależności pionowej pomiędzy różnymi szczeblami władzy, zamierzenia władz regionalnych nie zostały zrealizowane tak, jak planowano. Postulowały one przesunięcie kompetencji w zakresie kształtowania polityki imigracyjnej w dół i powierzenie jej władzom regionalnym, argumentując, że nie da się skutecznie prowadzić jednej z polityk, kiedy nie ma się wpływu na drugą – postulat ten nie spotkał się jednak z przychylnością władz centralnych.

Szczególnie dotkliwie konsekwencje migracji są odczuwane w regionach peryferyjnych państw emigracyjnych. Są one niejako podwójnie upośledzone: z tytułu emigracyjnego charakteru całego państwa ludność takich regionów odpływa zagranicę, a z tytułu peryferyjnego charakteru regionu – do regionów rdzeniowych tego państwa. Jak na przykładzie Polski wykazali Micevska, Saczuk i Stark (2007), istnieje związek pomiędzy poziomem względnego ubóstwa, będącego jedną z cech pozwalających odróżnić regiony peryferyjne od regionów rdzeniowych, a wielkością migracji wewnętrznych. Związek ten jest znacznie silniejszy od relacji pomiędzy wielkością migracji a poziomem zarobków. Liczba ludności regionów peryferyjnych jest więc wyjątkowo podatna na zmiany, chociaż poziom peryferyjności regionów nie musi być kluczowym czynnikiem

kształtującym ruchliwość lub wielkość odpływu ich mieszkańców. Przykładowo, zgodnie z wynikami spisu powszechnego przeprowadzonego w Polsce w 2002 roku, powyżej dwóch miesięcy przebywało za granicą od 0,7% mieszkańców województw łódzkiego i wielkopolskiego po 9,9% mieszkańców województwa opolskiego (Raport... 2003), a w 2011 roku liczby te wzrosły do odpowiednio 2,8%, 3,1% i 10,9% (Wyniki... 2012). Tymczasem nie sposób przypisać ani województwu opolskiemu najwyższego w kraju poziomu peryferyjności, ani łódzkiemu – poziomu najniższego.

Poniekąd podobnie jak w przypadku analizy na poziomie państw, tak i w analizie regionalnej obecną liczbę ludności regionów traktuje się jako liczbę oczekiwaną, stwarzającą regionom możliwości dalszego wzrostu, natomiast liczbą mniejszą postrzega się negatywnie (por. rozdział 6.1). Zmniejszanie się liczby ludności regionów peryferyjnych jest uważane za czynnik pogarszający zarówno możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego tych regionów, jak i ich struktury demograficzne. Migracyjny odpływ ludności, ze względu na relatywnie wysoki udział kobiet w wieku rozrodczym w strukturze wieku migrantów, dodatkowo obniża potencjał demograficzny regionu i daje negatywny impuls dla wysokości wskaźnika urodzeń, powoduje też narastającą deformację struktury wiekowej ludności. Na gruncie rozważań ekonomicznych, odpływ ludności powoduje zmniejszenie zasobów siły roboczej regionu, w szczególności pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych, i spowodowane tym zaburzenia na lokalnych rynkach pracy, a także zmniejszenie wpływów podatkowych. Lesińska i Okólski (2013) zauważają także negatywny wpływ migracji międzynarodowych w aspekcie społeczno-kulturowym, w tym osłabienie więzi społecznych, problemy rodzinne związane z nieobecnością rodziców, czy wzrost liczby rozwodów[152].

Odpływ ludności z regionów peryferyjnych może mieć także skutki pozytywne. Podobnie jak w przypadku skutków negatywnych, są one podobne do skutków obserwowanych na poziomie ogólnokrajowym. Emigranci obniżają popyt na pracę w regionie odpływu, przyczyniając się do spadku stopy bezrobocia, przesyłają z zagranicy środki finansowe swoim rodzinom pozostałym w kraju, a wracając przywożą ze sobą bagaż wiedzy i doświadczeń oraz wzorce społeczne z państwa będącego na wyższym poziomie rozwoju. Jednak, jak wykazano w poprzednich częściach rozdziału 6, bilans korzyści przepływów migracyjnych ludności z reguły jest uważany za dodatni w państwach imigracyjnych, pomimo istnienia wielu wątpliwości i niejednoznaczności ocen, a w państwach emigracyjnych – za ujemny.

---

152 Lesińska i Okólski (2013) prowadzą analizę na poziomie ogólnokrajowym, głównie w kontekście migracji międzynarodowych następujących po akcesji Polski do Unii Europejskiej, niemniej jednak wnioski, które formułują, łatwo przeszczepić także na grunt analizy regionalnej.

Podobną tezę można postawić na poziomie analizy regionalnej. Niezależnie od międzynarodowego lub wewnętrznego charakteru migracji dotyczących regionów peryferyjnych tracą one na rzecz innych państw lub regionów najważniejszy spośród czynników wzrostu – kapitał ludzki. Doświadczenia państw i regionów emigracyjnych wskazują, że próby zastopowania odpływu ludności, niezależnie od charakteru podjętych działań, są na poziomie regionalnym równie nieskuteczne co na poziomie państwowym. Przepływy międzynarodowe i międzyregionalne ludności są zjawiskiem naturalnym, a ich intensywność narasta wraz z pojawianiem się kolejnych ułatwień dla mobilności ludności – próby walki z tym zjawiskiem są z natury rzeczy skazane na porażkę. Nieodwracalność zmian demograficznych i społeczno-politycznych, będących wynikiem migracji, dobitnie eksponują liczni badacze, postulując jednocześnie przeorientowanie polityki społecznej na inne niż dotychczas cele. Zamiast skazanej na porażkę walki z procesami odpływu i starzenia się ludności proponują oni skupienie się na wprowadzaniu takich zmian w organizacji życia społecznego, które pozwolą jak najefektywniej dostosować się do nowych realiów (np. Abernethy 2001; Meyerson 2001; Bijak i in. 2005).

Regiony peryferyjne państw wysoko rozwiniętych znajdują się w dość szczególnej sytuacji. Z jednej strony doświadczają odpływu mieszkańców do regionów rdzeniowych, a z drugiej są celem wędrówek migracyjnych osób z państw słabiej rozwiniętych. Jeśli pominąć nieliczne przypadki państw ograniczających swobodę migracji wewnętrznych, pierwszy z tych przepływów ma z reguły charakter legalny. Mimo to często nie jest zarejestrowany w statystykach ze względu na praktyki samych migrantów oraz brak narzędzi administracyjnych skutecznie motywujących migrantów do zgłoszenia zmiany miejsca faktycznego zamieszkania. Pomimo tych ograniczeń informacja statystyczna o wewnętrznych migracjach międzyregionalnych w państwach wysoko rozwiniętych jest relatywnie dobrym odzwierciedleniem stanu faktycznego. Rejestracja migracji międzynarodowych do regionów peryferyjnych państw wysoko rozwiniętych pozostaje w znacznie gorszym stosunku do faktycznej wielkości przepływów transgranicznych niż w przypadku migracji wewnętrznych, gdyż pewna, nieznana część tych migracji ma charakter nielegalny. Brak informacji statystycznej o wielkości migracji powoduje, że nie jest ona niemal w żaden sposób brana pod uwagę w analizach ekonomicznych i prognozach demograficznych. Tymczasem potencjalne korzyści z przyjmowania imigrantów, w tym imigrantów nielegalnych, są w przypadku regionów peryferyjnych znacznie większe niż w przypadku regionów rdzeniowych. Te ostatnie rozwijają się szybciej, mają też wyższy potencjał wzrostu – a w regionach peryferyjnych, borykających się z problemami gospodarczymi i społecznymi, dodatkowe impulsy dla rozwoju są bardzo pożądane. Warto postawić pytanie, w jakim stopniu napływ imigrantów, w tym nielegal-

nych, jest w stanie skompensować utratę kapitału ludzkiego w regionach peryferyjnych spowodowaną migracjami wewnętrznymi oraz emigracją. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymagałoby wstępnego oszacowania liczebności imigrantów przebywających w regionach peryferyjnych.

Na poziomie regionalnym migranci nieudokumentowani pozostają poza zasięgiem analiz ekonomicznych. Są oni obecni we wszystkich kategoriach regionów, w tym w regionach peryferyjnych państw imigracyjnych oraz w regionach peryferyjnych pewnej części państw o charakterze emigracyjnym. Te ostatnie, pomimo swojej relatywnie słabej sytuacji gospodarczej w zestawieniu z regionami lepiej rozwiniętymi, wciąż mogą być bardzo atrakcyjne dla imigrantów z państw słabiej rozwiniętych. Bezpośrednia kwantyfikacja wpływu migrantów nielegalnych na sytuację ekonomiczną regionów jest jednak niemożliwa, przede wszystkim z braku wiarygodnej informacji o liczbie tych migrantów, niemniej jednak wskazane jest podjęcie próby dokonania oceny tego wpływu wobec wysokiego prawdopodobieństwa występowania znacznej liczby migrantów w niektórych regionach. Zupełne pominięcie migrantów nieudokumentowanych byłoby *de facto* przyjęciem założenia o ich nieobecności, co z pewnością jest niezgodne z prawdą. Chociaż poszczególne szacunki dotyczące liczebności nielegalnych imigrantów już na poziomie ogólnopaństwowym charakteryzują się znacznymi rozbieżnościami, a struktury demograficzne i społeczne imigrantów są słabo rozpoznane, to nie sposób nie zgodzić się z tezą postawioną w nieco innym kontekście przez Gorzelaka i Wyżnikiewicza (1981), że każdy szacunek oparty na racjonalnych przesłankach jest lepszy niż przyjęcie wartości zero lub akceptacja założenia o braku danych.

Migranci międzynarodowi nie stanowią jednej, spójnej grupy – nawet jeśli rozpatrujemy wyłącznie migrantów o wspólnym pochodzeniu etnicznym, obywatelstwie i statusie do jednego tylko państwa. Jak wykazali Eade, Drinkwater i Garapich (2007) na przykładzie polskich imigrantów do Londynu, migrantów można podzielić na cztery grupy różniące się przyjętymi strategiami migracyjnymi. Pierwszą grupę stanowią tzw. „bociany" – osoby przybywające sezonowo, podejmujące niskopłatne zajęcia i starające się dzięki zarobionym środkom finansowym na bieżąco uzupełniać deficyty domowego budżetu w ojczyźnie. Druga grupa to „chomiki" – przyjeżdżają jednorazowo, na znacznie dłuższy okres, w celu akumulacji kapitału, który pozwoli na realizację określonych celów konsumpcyjnych lub inwestycyjnych w Polsce, po planowanym powrocie. Trzecią, zresztą najliczniejszą grupę stanowią „badacze" – osoby nieposiadające z góry przyjętych założeń i sprecyzowanych planów, wciąż rozważający wszystkie opcje, w tym powrót do Polski oraz pozostanie w Wielkiej Brytanii. Ostatnia grupa to „osiedleńcy" (oryg.: *stayers*), zatem osoby planujące pozostać na stałe w Wielkiej Brytanii i awansować na brytyjskiej drabinie społecznej. W podobny

sposób można scharakteryzować każdą grupę imigrantów w każdym miejscu i regionie, w tym w regionach peryferyjnych. Istotne jest, która z nich z perspektywy szans tych regionów na rozwój w wymiarze społecznym, ekonomicznym bądź demograficznym jest najkorzystniejsza.

„Bociany" i „chomiki" wykorzystują różnice w poziomie zarobków w krajach pochodzenia i przeznaczenia, aby zarobić i wykorzystać zaoszczędzone środki finansowe po powrocie do ojczyzny. Regionowi peryferyjnemu państwa wyżej rozwiniętego obie te grupy przynoszą liczne, bezpośrednie, bieżące korzyści wynikające m.in. z wypełniania luk na rynku pracy, jednak ich obecność wiąże się z odpływem pieniędzy za granicę, a w dłuższej perspektywie czasowej nie odgrywa żadnej roli w aspekcie demograficznym. Na drugim biegunie na osi korzyści regionu peryferyjnego znajdują się „osiedleńcy". Na bieżąco przynoszą państwu i regionowi imigracji takie same korzyści jak inne grupy, natomiast fakt wiązania przez nich planów na przyszłość z państwem imigracji skutkuje wydatkowaniem zarobionych środków na konsumpcję i na ewentualne inwestycje w miejscu ich obecnego pobytu. Zwiększa to popyt na lokalnym rynku, przynosi dodatkowe wpływy do lokalnego i krajowego budżetu i pozwala na pełne wykorzystanie obecności imigranta w miejscu jego pobytu – zarówno w warstwie społecznej, ekonomicznej, jak i demograficznej. Wreszcie „badacze" są grupą, której większość docelowo będzie chciała podjąć decyzję i wrócić do ojczyzny lub pozostać w kraju imigracji. Nawet jeśli proces podejmowania decyzji będzie długotrwały, to z perspektywy regionu ich pobytu byłoby korzystne, gdyby dołączyli do „osiedleńców" – przynajmniej z perspektywy makroekonomicznej. Nasuwa się zatem pytanie, jak doprowadzić do tego, aby jak największa grupa imigrantów podjęła decyzję o pozostaniu w kraju imigracji i jak skłonić ich do tego, aby pozostali w regionie peryferyjnym tego kraju – lub przejechali do niego z innego regionu.

Jednoznaczna identyfikacja wag poszczególnych czynników sprawczych, skłaniających imigrantów do pozostania w regionie peryferyjnym kraju imigracji, jest zadaniem o wysokim stopniu trudności. Jest jednak możliwe stworzenie teoretycznego zestawu optymalnych warunków, których współwystępowanie ma szanse sprawić, że cel ten zostanie osiągnięty. Część spośród tych warunków ma charakter uwarunkowań zewnętrznych, jednak na niektóre spośród nich władze państwowe lub regionalne mogą mieć znaczący wpływ. Zestawienie takich warunków zawiera tabela 8.

Tabela 8 nie wyczerpuje listy czynników skłaniających imigrantów do podjęcia określonej decyzji migracyjnej. W szczególności nie zawiera ona typowych determinant i indywidualnych uwarunkowań migracji, jak np. odległość między państwami czy wiek lub poziom wykształcenia migranta, lecz koncentruje się na tych czynnikach, na które władze państwa lub regionu imigracji mają lub teore-

tycznie mogą mieć wpływ. Czynniki te mogą stać się narzędziami kształtowania regionalnej polityki migracyjnej w rękach władz państwowych lub samorządowych. Analiza tabeli 8 prowadzi do wniosku, że zdecydowana większość tych narzędzi ma charakter prawno-administracyjny i sprowadza się do stworzenia imigrantom prawnych możliwości funkcjonowania w państwie imigracji na zasadach zbliżonych do obywateli tego państwa. Dotyczy to m.in. możliwości legalizacji pobytu, podjęcia legalnej pracy, wykonywania pracy w swoim zawodzie, uzyskania obywatelstwa czy też sprowadzenia rodziny. Znacznie bardziej wymagające są dwa ostatnie czynniki, czyli objęcie opieką socjalną państwa oraz stworzenie przez państwo korzystnego klimatu społecznego i warunków dla integracji imigrantów. Pierwsze wiąże się z koniecznością ponoszenia bezpośrednich kosztów tej opieki, drugie z wymogiem stworzenia przemyślanej i efektywnej polityki integracyjnej. Ta ostatnia ma za zadanie minimalizację negatyw-

Tabela 8. Przykładowe czynniki wpływające na decyzję imigranta odnośnie do miejsca dalszego pobytu

	Czynniki zależne od władz państwa lub regionu imigracji	Czynniki niezależne od władz państwa lub regionu imigracji
Czynniki skłaniające do pozostania w państwie lub regionie imigracji	– Możliwość legalizacji pobytu. – Możliwość podjęcia legalnej pracy. – Możliwość wykonywania pracy w swoim zawodzie. – Możliwość uzyskania obywatelstwa po niezbyt długim czasie. – Możliwość sprowadzenia rodziny. – Objęcie opieką socjalną państwa. – Stworzenie przez państwo korzystnego klimatu społecznego i warunków dla integracji imigrantów.	– Znaczna różnica zarobków między państwami. – Niestabilna sytuacja polityczna w kraju pochodzenia. – Działania wojenne lub prześladowania w kraju pochodzenia.
Czynniki wypychające z państwa lub regionu imigracji	– Niekorzystne przepisy prawa krajowego, utrudniające imigrantom uzyskanie pełnych praw w kraju imigracji. – Negatywne nastawienie społeczeństwa do imigrantów. – Prześladowania etniczne. – Większe możliwości znalezienia pracy w regionach rdzeniowych.	– Pozostanie części członków rodziny za granicą. – Pozostanie przyjaciół za granicą. – Poczucie obcości w kraju imigracji.

Źródło: opracowanie własne.

nego wpływu różnic kulturowych pomiędzy ludnością rdzenną a imigrantami na wewnętrzną sytuację społeczną oraz polityczną państwa imigracji.

Maksymalizacja pozytywnych efektów admisji imigrantów i kompensacja utraconego w wyniku odpływu ludności kapitału ludzkiego w regionach peryferyjnych jest teoretycznie możliwa wtedy, kiedy odpływ ten jest równoważony przez napływ. Zestawienie obu tych przepływów powinno być dokonane zarówno na płaszczyźnie ilościowej, wyrażanej liczebnościami obu migrujących grup, jak i na płaszczyźnie jakościowej, wyrażanej wartościami kapitału ludzkiego migrantów. Płaszczyzna ilościowa może odgrywać istotną rolę w rozważaniach dotyczących zmian demograficznych. Przyjęcie wstępnego, upraszczającego założenia o istnieniu pewnego podobieństwa struktur wiekowych oraz modeli rodziny ludności odpływającej i napływającej pozwala na proste zestawienie liczebności obu grup i wyciągnięcie wniosków co do kierunku i charakteru zmian demograficznych. Rozważania na płaszczyźnie jakościowej muszą być poprzedzone kwantyfikacją kapitału ludzkiego obu grup migrantów, uwzględniającą między innymi związek pomiędzy kwalifikacjami zawodowymi migrantów, a faktycznie wykonywaną przez nich pracą.

Wobec znacznych trudności w dokonaniu generalnej oceny wielkości wpływu migrantów nielegalnych na sytuację społeczno-gospodarczą i polityczną regionów peryferyjnych, wynikających z niedostępności danych, ocena ta zostanie dokonana na przykładzie wybranego regionu. Rozważania te są przedmiotem rozdziału 7 niniejszej pracy.

ROZDZIAŁ 7. Migracje kompensacyjne do regionów peryferyjnych. Analiza na przykładzie województwa lubelskiego

Celem analizy w rozdziale 7 jest próba wykazania potencjalnych skutków realizacji przedstawionych w poprzednich rozdziałach koncepcji kompensacji kapitału ludzkiego, utraconego z tytułu odpływu ludności, kapitałem napływającym w postaci imigrantów. Przedmiotem analizy będzie województwo lubelskie, jako typowy region peryferyjny.

Jak przedstawiono w rozdziale 6, zarówno migracje międzynarodowe, jak i migracje międzyregionalne mają wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą i perspektywy dalszego rozwoju regionów peryferyjnych. Odpływ ludności netto jest jedną z cech charakterystycznych tych regionów, a zapobieganie mu jest z reguły nieskuteczne. Jednocześnie regiony peryferyjne są celem wędrówek migracyjnych mieszkańców państw słabiej rozwiniętych, gdyż w obliczu znacznych różnic w poziomie życie między państwami, dla imigranta nawet pobyt w relatywnie słabo rozwiniętym regionie państwa pozostającego na wyższym poziomie rozwoju może być bardzo korzystny.

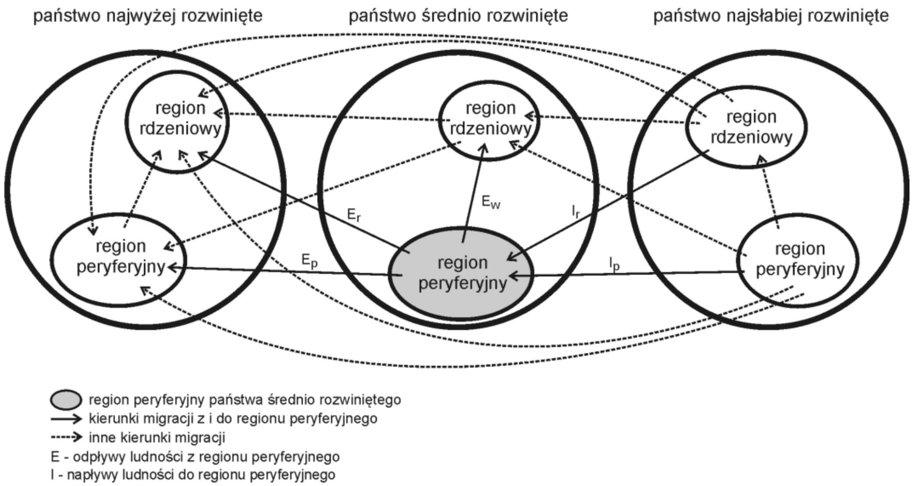
Z perspektywy makroekonomicznej rozwiązaniem korzystnym dla regionu peryferyjnego jest pozostanie na jego obszarze tych imigrantów, którzy podwyższają kapitał ludzki regionu imigracji. Dla zmniejszenia ryzyka wystąpienia napięć społecznych, optymalne jest przyjmowanie tych imigrantów, którzy są skłonni zintegrować się na płaszczyźnie społeczno-kulturowej z ludnością rdzenną. Skuteczność kompensacji utraconego kapitału ludzkiego na gruncie makroekonomicznym może być wyrażana różnicą pomiędzy napływającym kapitałem ludzkim a kapitałem utraconym na rzecz innych państw i regionów. Kompensację kapitału ludzkiego w regionie peryferyjnym państwa średnio rozwiniętego można zatem wyrazić relacją:

$$E_w+E_r+E_p \leftrightarrow I_r+I_p$$

gdzie E_w, E_r oraz E_p oznaczają odpływ migracyjny do innych regionów w państwie emigracji lub za granicę, natomiast I_r oraz I_p oznaczają napływ ludności z zagranicy (por. ryc. 4).

Na rycinie 4 przedstawiono trzy państwa o zróżnicowanym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Istotny jest jednak nie poziom ich rozwoju rozumiany w kategoriach absolutnych, lecz relacja pomiędzy poziomami rozwoju

tych państw. Innymi słowy, państwem najsłabiej rozwiniętym może być także państwo o relatywnie wysokim poziomie rozwoju, jednak słabiej rozwinięte od dwóch pozostałych. Dla zachowania przejrzystości schematu pominięto migracje w kierunkach przeciwnych do zaznaczonych oraz pozostałe kierunki migracji, w tym np. migracje między regionami peryferyjnymi lub rdzeniowymi wewnątrz jednego państwa oraz migracje do państw trzecich.



Rycina 4. Migracje z udziałem regionu peryferyjnego państwa średnio rozwiniętego.

Źródło: opracowanie własne.

Relacja wielkości napływu i odpływu kapitału ludzkiego może być wyrażona samą liczbą migrantów tylko po przyjęciu założenia, że zmienne istotne z perspektywy analizy wielkości kapitału ludzkiego migrantów w obu kierunkach, takie jak np. wykształcenie, doświadczenie zawodowe, wiek, status prawny itd., nie różnią się od siebie w sposób istotny. Znacznie precyzyjniej relację tę można skwantyfikować, mierząc kapitał ludzki migrantów jedną z metod przedstawionych w rozdziale 2.1 – metodą kosztową, dochodową lub opartą na wskaźnikach związanych z edukacją. Za najlepszy ze sposobów, chociaż niepozbawiony wad, uznano ostatnią z wymienionych metod, a miarami edukacji w tym ujęciu mogą być między innymi: współczynnik alfabetyzacji, współczynnik skolaryzacji, liczba lat edukacji czy wyniki egzaminów końcowych. Zgodnie z przedstawioną propozycją Buesselmanna (2009), do obliczenia wielkości kapitału ludzkiego potrzebne są informacje o liczbie osób w analizowanej grupie, wielkości współczynników ich wydajności oraz liczbie lat edukacji poszczególnych osób. Cytowane już, postulowane przez Węziak-Białowolską i Kotowską (2012), pogłębie-

nie poziomu szczegółowości analizy poprzez uzupełnienie informacji o badanych jednostkach o ich znajomość technologii informacyjno-komunikacyjnych, umiejętność pozyskiwania i korzystania z informacji z internetu, szybkość komunikacji oraz znajomość języków obcych wydaje się prawidłowo wskazywać na kierunki modyfikacji tradycyjnego podejścia w szacowaniu wartości kapitału ludzkiego i definiować optymalny w ujęciu teoretycznym kierunek analizy. Jednak w przypadku makroskopowej analizy wielkości kapitału ludzkiego migrantów międzynarodowych, a w szczególności nielegalnych imigrantów, oszacowanie wielkości zdecydowanej większości przedstawionych powyżej zmiennych jest niewykonalne, z uwagi na specyfikę migracji i wynikający z niej brak informacji statystycznej na te tematy (por. rozdział 2.2).

W konsekwencji powyższego analiza relacji wielkości kapitału ludzkiego, jaki województwo lubelskie traci na skutek odpływu migracyjnego i jaki mogłoby zyskać, maksymalizując wykorzystanie kapitału ludzkiego imigrantów, będzie opierała się w głównej mierze na relacjach pomiędzy liczebnościami obu grup; dane uwzględniające specyfikę poszczególnych grup migrantów będą wykorzystywane w miarę ich dostępności. Jest to wymuszony przez rzeczywistość kompromis pomiędzy chęciami a możliwościami, dla którego jedyną alternatywą wydaje się być zupełne zaniechanie analizy.

7.1. Województwo lubelskie jako region peryferyjny

Przyjęcie, że województwo lubelskie jest regionem, wymaga krótkiego przybliżenia idei regionu jako przedmiotu rozważań. Literatura, w szczególności ta wyrosła na gruncie geografii, jest w tym zakresie przebogata (np. Dziewoński 1967; Piskozub 1987; Koter 1993; Szul 1993; Zawadzka 1993; Jałowiecki 1996), nie jest więc możliwe – i nie wydaje się celowe – poddanie szczegółowej analizie tego zagadnienia w niniejszym opracowaniu. Można wyróżnić trzy główne nurty badawcze, na gruncie których wyrosły trzy podejścia do regionu jako jednostki przestrzennej. W pierwszym ujęciu region jest narzędziem badawczym, a cel badań definiuje się jako stworzenie podstaw do analizy przestrzennej zjawisk społecznych i gospodarczych. W ujęciu drugim region jest narzędziem służącym do organizacji działań społecznych i gospodarczych w przestrzeni. W ujęciu trzecim przyjmuje się, że region jest bytem obiektywnym, który może stanowić przedmiot poznania (por. Chojnicki, Czyż 1993).

Analiza stopnia peryferyjności regionów, z uwagi na konieczność wykorzystania danych statystycznych dostępnych wyłącznie w układzie administracyjnym, wymaga zastosowania ujęcia drugiego, zatem potraktowania istniejących jednostek administracyjnych jako regionów. Wiele analiz jednoznacznie wska-

zuje na to, że obecne województwa są tworami w znacznym stopniu sztucznymi, a przebieg ich granic nie jest pochodną osiągnięć regionalizacji strukturalnej, wskazującej na obiektywnie istniejące powiązania gospodarcze, społeczne czy uwarunkowania historyczne, lecz jest wynikiem rozgrywek politycznych (np. Miszczuk 2003; por. także Wendt 2001). Pomimo tego, że trwałość granic jednostek administracyjnych pierwszego stopnia jest w Polsce bardzo niska (por. Janicki, Łucjan 2009), czego wyrazem są kilkakrotne zmiany podziału administracyjnego Polski po 1945 roku, to wraz z upływem czasu wewnątrz nowo powstałych jednostek administracyjnych wytwarza się sieć nowych relacji i współzależności, dzięki którym jednostki te zaczynają przypominać regiony obiektywne. Jak pisze Miszczuk (2003, s. 29), *[...] długotrwałe funkcjonowanie regionu zdelimitowanego w oparciu o subiektywne kryteria może przyczynić się do powstania regionu rozumianego jako przedmiot poznania*. Chociaż współcześnie istniejącym województwom, z racji krótkotrwałości ich istnienia, nie sposób przypisać atrybutów regionów obiektywnych, to warto zauważyć, że granice województw stanowią granice obecnego terytorialnego systemu społecznego. Z tego ostatniego powodu wykorzystanie województw jako podstawowych jednostek przestrzennych w analizie jest równie uprawnione, jak wykorzystanie regionów (por. Dyba, Stryjakiewicz 2012).

Jak wykazano w rozdziale 2.3, peryferyjność regionów jest zjawiskiem niejednoznacznym i wieloaspektowym. Implikuje to konieczność dokonania subiektywnego wyboru mierzonych cech peryferyjności oraz miar tych cech. Subiektywizm takiego wyboru jest największą wadą każdego sposobu mierzenia wartości zmiennych niemierzalnych wprost; także powszechnie wykorzystywane miary rozwoju, jak produkt krajowy brutto, czy mniej znane, jak miernik dobrobytu ekonomicznego, są poddawane krytyce z powodu nie do końca prawidłowego, zdaniem krytyków, odzwierciedlania faktycznego stanu rozwoju obszarów i zamieszkujących je społeczności (Nordhaus, Tobin 1973; Krajowy Raport... 2012). Nie istnieje jednak żadna miara, która przedstawiałaby zróżnicowanie przestrzenne cech niemierzalnych w sposób bezdyskusyjny.

W niniejszej pracy zdecydowano się na dokonanie pomiaru stopnia peryferyjności regionów z wykorzystaniem wskaźnika peryferyjności. Punktem wyjścia dla stworzenia go są cechy peryferyjności wymienione w tabeli 2 (rozdział 2.3). Wiele spośród nich to cechy niemierzalne wprost, wykorzystanie ich do oceny stopnia peryferyjności danego obszaru jest więc możliwe po wprowadzeniu do analizy mierzalnych zmiennych zastępczych, reprezentujących daną cechę. Przypisanie danej cesze zmiennej zastępczej także jest działaniem obarczonym pewnym stopniem subiektywizmu, co jest słusznie uważane za jedną z najistotniejszych wad wszelkich analiz posiłkujących się zmiennymi zastępczymi. Z powodu braku możliwości bezpośredniego wyrażenia danej cechy za pomocą

wartości liczbowych, nie da się jednak matematycznie udowodnić prawidłowości dokonania powiązania cechy ze zmienną zastępczą. Aby mogło ono być uznane za poprawne, zmienna zastępcza powinna na gruncie logicznym być powiązana z cechą, którą reprezentuje. Jeśli dany obszar rzeczywiście ma charakter peryferyjny, zostanie on wyróżniony praktycznie w każdej analizie opartej na racjonalnie dobranych zmiennych.

Pewna część aspektów zjawiska peryferyjności regionów jest trudno mierzalna lub niemierzalna ze względu na swój jakościowy charakter, zostaną one więc pominięte w dalszej analizie. Tabela 9 zawiera zestawienie cech regionów peryferyjnych, uzupełnione o zmienne zastępcze reprezentujące te cechy.

Cechy regionu peryferyjnego pogrupowano w cztery kategorie, odzwierciedlające kategorie peryferyjności przedstawione w tabeli 2. Kategorię geograficzno-komunikacyjną reprezentują trzy cechy. Niską dostępność wyrażono gęstością sieci dróg szybkiego ruchu (dróg ekspresowych i autostrad) w uznaniu faktu, że w dobie dominacji modelu postfordowskiego w gospodarce[153] możliwość szybkiego dostarczenia produktu do odbiorcy jest istotnym warunkiem dostępności komunikacyjnej[154]. Niska pozycja regionu w sieci transportowej jest reprezentowana przez liczbę ponadregionalnych, osobowych połączeń kolejowych wychodzących ze stolicy województwa. Przyjęto, że im większa jest częstotliwość połączeń kolejowych z innymi regionami lub z zagranicą, tym łatwiej dostać się do analizowanego regionu lub go opuścić. Peryferyjne położenie regionu w ujęciu geograficznym jest reprezentowane przez odległość drogową stolicy województwa od komunikacyjnego środka Polski, mierzoną czasem dojazdu z wykorzystaniem sieci dróg publicznych do skrzyżowania autostrad A1 i A2 pod Strykowem[155].

[153] Postfordyzm to model organizacji produkcji przemysłowej cechującej współczesne wysoko rozwinięte gospodarki. Jedną z jego istotnych cech jest produkcja *just-in-time*, czyli bieżąca realizacja zgłaszanych zamówień na towary, minimalizująca konieczność składowania nadwyżek towaru w magazynach producenta. Warunkiem koniecznym do sprawnego funkcjonowania tego modelu jest istnienie wydolnej sieci komunikacyjnej umożliwiającej szybkie dostarczenie towaru do odbiorcy.

[154] W badaniach zmierzających do ustalenia najistotniejszych czynników determinujących występowanie przestrzennego zróżnicowania obszarów wzrostu gospodarczego i stagnacji w Polsce ustalono, że najważniejszymi czynnikami są infrastruktura techniczna oraz dostępność przestrzenna (Perdał, Hauke 2014).

[155] Czas dojazdu mierzono na podstawie wskazań https://www.google.pl/maps, wariant najszybszy. Koncepcją alternatywną było mierzenie czasu dojazdu do stolicy kraju. Uznano, że wobec istnienia więcej niż jednego regionu rdzeniowego w Polsce wybranie jednego z nich za punkt odniesienia dla pomiarów będzie obarczone wyższą dozą subiektywizmu niż wybranie punktu stanowiącego centrum komunikacyjne kraju. Rozważano także wyrażenie odległości w kilometrach – uznano jednak, że wobec znacząco różnej średniej prędkości na drogach różnych kategorii identyczny dystans do pokonania nie wskazuje na taką samą dostępność komunikacyjną. Wniosek ten jest zgodny m.in. z postulatem zgłoszonym przez Vaishara (2006), którego zdaniem to właśnie czas lub koszt podróży są lepszymi miernikami peryferyzacji niż odległość fizyczna mierzona w kilometrach.

Aspekt ekonomiczny peryferyjności jest reprezentowany przez cztery zmienne. Poziom PKB na 1 mieszkańca jako jedna z nielicznych cech ma charakter mierzalny; wyrażono go w polskich złotych, wobec braku konieczności dokonywania porównań międzynarodowych. Eksport kapitału ludzkiego, rozważany w kategoriach ekonomicznych, jest znacznie trudniejszy do jednoznacznego oszacowania. Przyjęto, że będzie on reprezentowany przez wskaźnik pośrednio obrazujący wielkość odpływu ludności z wyższym wykształceniem poza region. Wyrażono go za pomocą wielkości współczynnika skolaryzacji brutto[156] dla przedziału wiekowego 20–24 lata, standaryzowanego do wartości średniej dla Polski, w stosunku do odsetka ludności w wieku 20–24 lata w relacji do całkowitej liczby ludności regionu, także standaryzowanego dla Polski. Wysoka wartość wskaźnika jest korzystna dla regionu, gdyż oznacza, że wielu absolwentów po zakończeniu studiów pozostaje w regionie swoich studiów, np. za sprawą pracy znalezionej jeszcze podczas studiów – zatem kapitał ludzki regionu wzrasta[157]. Dostępność kapitału finansowego zmierzono wielkością nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, niezależnie od źródła kapitału (krajowy czy zagraniczny) oraz od celu inwestycji (prywatna czy publiczna). Ostatnią cechę w tej kategorii, czyli strukturę handlu zagranicznego, zmodyfikowano do postaci wielkości eksportu w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Chociaż wartość eksportu nie mówi wprost nic o jego strukturze, to można przyjąć, że wartość wysoka pośrednio sygnalizuje duży udział sprzedaży produktów wysoko przetworzonych w eksporcie jako produktów o wyższej wartości dodanej – dobrze świadczy więc o poziomie rozwoju gospodarczego regionu[158].

Peryferyjność regionu w ujęciu społeczno-demograficznym i kulturowym reprezentuje pięć zmiennych. Gęstość zaludnienia jest cechą mierzalną wprost, podobnie jak odpływ migracyjny, wyrażony saldem migracji międzywojewódz-

---

[156] Por. rozdział 2.1.

[157] Wartość wskaźnika przekraczająca 100 oznacza, że w badanym regionie współczynnik skolaryzacji brutto pozostaje w korzystniejszej relacji do wartości średniej dla Polski niż odsetek ludności w wieku 20-24 lata. Pośrednio, lecz jednoznacznie wskazuje to na dodatnie saldo migracji ludności w wieku 20-24 lata w regionie, czyli na napływ maturzystów. Analogicznie, wartości poniżej 100 oznaczają saldo ujemne migracji maturzystów. Tak skonstruowany wskaźnik jest korzystniejszy od wskaźnika obrazującego relację pomiędzy współczynnikiem skolaryzacji dla wieku 20-24 lata a odsetkiem ludności z wykształceniem wyższym. Decyzją o migracji w istotny sposób wpływającą na wybór miejsca przyszłej pracy i rozwoju kariery zawodowej jest bowiem decyzja o miejscu podjęcia studiów.

[158] Dodatkowym, istotnym ograniczeniem na tym etapie analizy jest fakt, że eksport dokonuje się z reguły bezpośrednio z regionów, podczas gdy nieproporcjonalnie duża, w stosunku do regionalnego zróżnicowania wielkości konsumpcji, część wartości produktów importowanych przechodzi przez firmy zlokalizowane w Warszawie. W efekcie bilans handlu zagranicznego np. województwa lubelskiego jest stale dodatni, natomiast województwa mazowieckiego – ujemny. Nie świadczy to jednak w najmniejszym stopniu o sytuacji gospodarczej tych regionów, natomiast wyklucza możliwość wyciągnięcia prostych wniosków z analizy porównawczej bilansu handlowego regionów (por. Komornicki, Szejgiec 2013).

kich[159]. Poziom zaawansowania procesów starzenia wyrażono za pomocą odwrotności współczynnika obciążenia demograficznego, obliczonego jako stosunek liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku poprodukcyjnym[160]. Zmienną reprezentującą jakość kapitału ludzkiego i społecznego jest procentowy udział kobiet w organach ustawodawczych jednostek samorządu terytorialnego. Uznano, że wobec nieproporcjonalnie niskiej reprezentacji kobiet w tych ciałach, w stosunku do proporcji liczebności kobiet i mężczyzn w Polsce, wyższy udział kobiet świadczy o wyższym poziomie zaawansowania regionu na ścieżce przemian społeczno-kulturowych. Zmienną reprezentującą poziom przedsiębiorczości jest liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw w przeliczeniu na 1000 mieszkańców[161]. Ostatnią cechę peryferyjności w kategorii społeczno-demograficznej i kulturowej, występującą w tabeli 2, czyli poczucie tożsamości terytorialnej, pominięto w analizie ze względu na wysoce subiektywny charakter tej cechy, trudność w jej interpretacji ilościowej, a także trudności w zestawieniu wyników dostępnych badań socjologicznych prowadzonych w poszczególnych częściach Polski na podstawie różnych założeń metodologicznych. Wydaje się, że pięć pozostałych cech stopniu wystarczającym wskaże na międzyregionalne zróżnicowanie peryferyjności w kategoriach społeczno-demograficznych i kulturowych.

Kategorię polityczno-administracyjną peryferyjności reprezentują trzy zmienne. Zasobność w strategiczne surowce jest wyrażana procentowym udziałem regionu w wydobywalnych zasobach bilansowych pięciu surowców mineralnych występujących w Polsce, uznanych za najważniejsze: węgiel kamienny, węgiel brunatny, gaz ziemny, metan pokładów węgla oraz miedź. Wybór surowców do analizy był podyktowany przede wszystkim przez globalną wartość wydobywanego surowca oraz jego znaczenie dla gospodarki[162]. Reprezentacja

159 Migracje wewnątrzwojewódzkie pominięto w analizie. Osoba zmieniająca gminę zamieszkania wewnątrz danego regionu wciąż w nim pozostaje, więc z perspektywy analizy porównawczej regionów taka migracja nie jest istotna.

160 Nieco inne możliwości interpretacyjne dałoby zestawienie liczebności grupy osób w wieku produkcyjnym (18-59/64) z sumą liczebności osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+) oraz przedprodukcyjnym (0-17). Uznano jednak, że dzieci i młodzież z natury rzeczy pozostają na utrzymaniu swoich rodziców, a ekonomicznym problemem na skalę krajową jest zaburzenie proporcji pomiędzy liczebnościami dwóch starszych grup, więc dokonany wybór wydaje się być lepszym rozwiązaniem. Zdecydowano się także na zastosowanie odwróconego współczynnika, aby w przypadku tej zmiennej także zachować występujący we wszystkich pozostałych przypadkach charakter zmienności – wyższe wartości oznaczają sytuację korzystniejszą.

161 Ta cecha ma także czytelną wymowę ekonomiczną. Jak wykazały analizy zmierzające do obliczenia Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego, na poziomie powiatów istnieje silna korelacja (ok. 0,71) pomiędzy liczbą zarejestrowanych przedsiębiorstw w przeliczeniu na liczbę mieszkańców oraz zamożnością mieszkańców (por. Krajowy Raport.... 2012).

162 Z powodu relatywnie niewielkiej ilości, a w konsekwencji niskiej wartości wydobywanej w Polsce ropy naftowej pominięto ten surowiec w analizie. Surowce występujące powszechnie, o łącznej wysokiej wartości, jak np. kruszywa budowlane, nie spełniają z kolei kryterium znaczenia strategicznego.

Tabela 9. Województwo lubelskie jako region peryferyjny

Lp.	Cecha regionu peryferyjnego	Nazwa zmiennej zastępczej	Jedn.	Rok	Maks. w Polsce	Woj. osiągające maksimum	Średnia w Polsce	Woj. lubelskie	Woj. lubelskie jako % średniej	Miejsce woj. lubelskiego w rankingu
		Kategoria geograficzno-komunikacyjna							**51,2**	**15**
1	Mała dostępność	Gęstość sieci dróg szybkiego ruchu	km/100 km^2	2013	23,1	śląskie	8,7	1,9	21,8	15
2	Niska pozycja w sieci transportowej	Liczba ponadregionalnych połączeń kolejowych dziennie	szt.	2014	88	mazowieckie	38,8	18	46,4	14
3	Położenie peryferyjne	Odległość drogowa stolicy woj. od środka Polski (czas)*	min.	2014	272	łódzkie	164	192	85,4	13
		Kategoria ekonomiczna							**65,5**	**15**
4	Niski poziom PKB na mieszkańca	Wartość PKB na 1 mieszkańca	PLN/os.	2011	64790	mazowieckie	39665	26919	67,9	15
5	Eksport kapitału ludzkiego	Stosunek standaryzowanego współczynnika skolaryzacji brutto (20–24 lata) do standaryzowanego odsetka ludności w wieku 20–24 lata	%	2012	156,1	mazowieckie	100	87,8	87,8	8
6	Niska dostępność kapitału finansowego	Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca	PLN	2012	8767	mazowieckie	6167	4549	73,8	15
7	Niekorzystna struktura handlu zagranicznego	Wartość eksportu na 1 mieszkańca	tys. €	2011	7645	dolnośląskie	4243	1376	32,4	16
		Kategoria społeczno-demograficzna i kulturowa							**80,3**	**15**
8	Niska gęstość zaludnienia	Gęstość zaludnienia	os./km^2	2012	374	śląskie	123	86	69,9	12
9	Wysoki odpływ migracyjny	Saldo migracji międzywojewódzkich	‰	2012	2,4	mazowieckie	0	–2,3	---	16
10	Zaawansowane procesy starzenia	Odwrotność współczynnika obciążenia demograficznego	---	2012	4,13	warmińsko-mazurskie	3,58	3,42	95,5	13

11	Niska jakość kapitału ludzkiego i społecznego	Kobiety w organach ustawodawczych JST	%	2012	30,4	dolnośląskie	24,9	20,9	83,9	15
12	Niski poziom przedsiębiorczości i innowacyjności	Liczba przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców	‰	2012	131,9	mazowieckie	103,2	76,7	74,3	15
13	Słabe poczucie tożsamości terytorialnej	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Kategoria polityczno-administracyjna									**93,1**	**7**
14	Brak strategicznych zasobów	Udział strategicznych zasobów surowcowych w zasobach Polski	%	2013	36,1	śląskie	6,3	3,7	58,7	6
15	Słaba reprezentacja w organach centralnych	Liczba posłów do Sejmu	os.	2014	63	mazowieckie	28,8	27	93,8	7
16	Brak lokalnych elit	---	---	---	---	---	---	---	---	---
17	Ograniczone kompetencje władz regionalnych	---	---	---	---	---	---	---	---	---
18	Zmienność przynależności państwowej	Liczba okresów historycznych przynależności do Polski	szt.	2014	11	łódzkie, mazowieckie, świętokrzyskie	7,1	9	126,8	5
Województwo lubelskie na tle Polski									**68,6**	**14**

* Widoczna w tabeli wartość relacji pomiędzy wartością średnią a wartością w województwie lubelskim jest odwrotnością uzyskanego wyniku, dla zachowania występującego w przypadku wszystkich pozostałych zmiennych charakteru zmienności – wyższe wartości oznaczają korzystniejszą sytuację.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (www.stat.gov.pl); Grabowiecki, Wnorowski (2014); Państwowy Instytut Geologiczny (Surowce mineralne Polski 2014); Google Maps, https://www.google.pl/maps; Polskie Koleje Państwowe, http://rozklad-pkp.pl/; www.sejm.gov.pl/; Janicki, Łucjan (2009).

regionu w organach centralnych została wyrażona poprzez liczbę posłów na Sejm[163]. Wobec znacznego poziomu subiektywizmu cechy peryferyjności wskazującej na brak lokalnych elit zdecydowano się na pominięcie jej w analizie ilościowej. Pominięto także cechę wskazującą na niski poziom kompetencji władz regionalnych – unitarny ustrój Rzeczpospolitej Polskiej przyznaje identyczne uprawnienia władzom regionalnym wszystkich regionów, cecha ta więc nie wpływa na poziom peryferyjności regionów. Zmienność przynależności państwowej, jako ostatnią cechę w kategorii polityczno-administracyjnej, pomimo wysokiego poziomu trudności w obiektywizacji kwantyfikacji tej cechy, zdecydowano się wyrazić liczbą okresów historycznych, podczas których dany region przynależał do Polski[164].

Istnieje wiele sposobów łączenia zmiennych cząstkowych w celu uzyskania zmiennej syntetycznej reprezentującej analizowane cechy. Wielu autorów wskazuje na fakt, że im bardziej skomplikowany jest sposób łączenia zmiennych cząstkowych, tym trudniej o obiektywne uzasadnienie dla zróżnicowania wag poszczególnych składowych analizy oraz o jednoznaczną interpretację uzyskanego obrazu (por. np. Brown, Odland, Golledge 1970; Grabiński, Wydymus, Zeliaś 1982). Autorzy prac porównujących wyniki uzyskane z wykorzystaniem różnych metod niejednokrotnie dochodzą do wniosku, że metody najprostsze dają najbliższy rzeczywistości obraz sytuacji, zaś różnice pomiędzy metodami bardzo złożonymi a metodami najprostszymi są zupełnie nieistotne (np. van der Gaag, van Wissen 2002). W związku z powyższym zdecydowano się na przyjęcie założenia o równoważności kategorii peryferyjności w tworzeniu syntetycznego wskaźnika peryferyjności, a także założenia o równoważności cech peryferyjności w poszczególnych kategoriach. Pozycję województwa lubelskiego w zestawieniu peryferyjności wyraża średnia arytmetyczna wyników uzyskanych

163 Ze względu na unitarny ustrój Rzeczpospolitej Polskiej oraz funkcjonującą w Polsce proporcjonalną ordynację wyborczą, posłowie reprezentują w parlamencie w znacznie większym stopniu stanowisko własnych partii niż opinie wyborców z regionu, z którego kandydowali do Sejmu. Ponadto częstokroć kandydują do Sejmu z innego regionu niż region własnego zamieszkania i pracy, ze względu na centralnie tworzone partyjne listy kandydatów. Pomimo tych ograniczeń trudno o wskazanie lepszej i stabilnej w czasie reprezentacji regionów w organach centralnych. Rotacja osób zasiadających we władzach centralnych różnych organów państwa jest bardzo duża, co w znacznej mierze jest pochodną zmieniającej się woli wyborców – natomiast wielkość poselskiej reprezentacji regionów w parlamencie jest niezmienna nawet w długim horyzoncie czasowym.

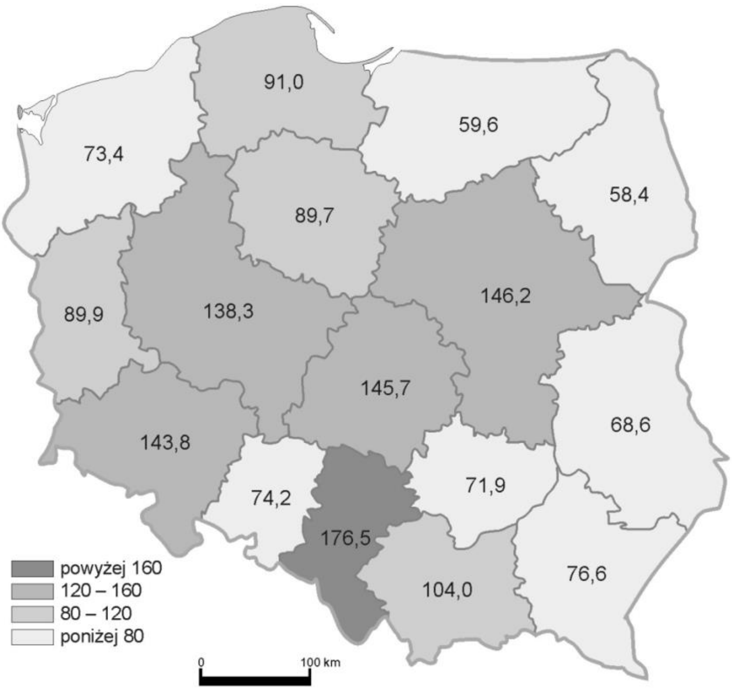
164 Autor zdaje sobie sprawę z wysokiego poziomu subiektywizmu zmiennej wybranej do analizy. Uzyskany wynik końcowy zależy od wielu decyzji podjętych na wstępnym etapie analizy, w tym przede wszystkim od wyboru konkretnych przedziałów czasowych (okresów historycznych), rozstrzygnięcia wielu problemów metodologicznych na gruncie historycznym (np. dokładność informacji o przebiegu granic), kartograficznym (precyzja posiadanych map) oraz analitycznym (przyporządkowanie regionu do Polski w sytuacji przynależności jego większej lub mniejszej części do państwa polskiego). Więcej informacji na temat ograniczeń w analizie oraz przyjętej metodologii można znaleźć w: Janicki, Łucjan (2009). Pomimo istnienia tych ograniczeń, zdecydowano się na włączenie tej zmiennej do analizy, aby podjąć próbę ilościowego wyrażenia zmiennej historycznej.

w poszczególnych kategoriach, a w tych kategoriach – średnia wyników cząstkowych dla poszczególnych zmiennych.

Jak wskazuje tabela 9, w kategorii geograficzno-komunikacyjnej województwo lubelskie znajduje się na 15. miejscu w Polsce z wynikiem 51,2% wartości średniej dla Polski. Na ten niski wynik w największym stopniu wpływa niska dostępność komunikacyjna mierzona gęstością sieci dróg szybkiego ruchu. W kategorii ekonomicznej województwo lubelskie także zajmuje także 15. miejsce, a w stosunku do średniej dla Polski uzyskuje wynik 65,5%. Wynik ten w znacznej mierze obciąża najniższa w Polsce wartość eksportu na 1 mieszkańca, stanowiąca niespełna jedną trzecią wartości średniej. W przypadku poziomu PKB przypadającego na 1 mieszkańca oraz dostępności kapitału finansowego województwo lubelskie znajduje się na przedostatnim miejscu w Polsce. W kategorii społeczno-demograficznej i kulturowej sytuacja województwa lubelskiego jest podobna – miejsce 15. z wynikiem 80,3% średniej wartości dla Polski. We wszystkich subkategoriach województwo lubelskie osiąga niskie wyniki, z ostatnim miejscem w Polsce w kategorii wielkości salda migracji ludności. W kategorii polityczno-administracyjnej sytuacja jest nieco inna. Województwo lubelskie znajduje się na 7. miejscu w Polsce, chociaż w ujęciu procentowym wciąż jest poniżej średniej (93,1%). Uśrednienie wyników ze wszystkich czterech kategorii peryferyjności daje województwu lubelskiemu 14. miejsce w Polsce w wynikiem 68,6% średniej dla kraju.

Jak wynika z powyższej analizy zarówno w ujęciu globalnym, jak i w każdej z czterech kategorii peryferyjności z osobna województwo lubelskie lokuje się poniżej lub znacząco poniżej wartości średnich dla województw w Polsce. Także aż 14 spośród 15 poddanych analizie zmiennych wskazuje na gorszą od przeciętnej sytuację województwa lubelskiego na tle Polski. Wydaje się, że tak jednoznaczne wskazanie na peryferyjny charakter województwa pozwala na odrzucenie wątpliwości natury metodologicznej pojawiających się na etapie tworzenia zrębów analizy. Inny dobór zmiennych reprezentujących poszczególne cechy peryferyjności, poddanie analizie danych statystycznych z innych lat bądź też zmiana sposobu obliczania wskaźnika syntetycznego mogłyby spowodować większe lub mniejsze zmiany wartości tego ostatniego w poszczególnych województwach, lecz nie zmieniłyby obrazu końcowego – ponad wszelką wątpliwość województwo lubelskie jest w skali Polski regionem peryferyjnym. Sytuację w Polsce zobrazowano na rycinie 5.

Uzyskany obraz jest w znacznym stopniu zbieżny z wynikami innych analiz makroekonomicznych, geograficznych czy społecznych. Przykładowo w analizie rzeczywistej atrakcyjności inwestycyjnej województw w Polsce, w podziale na podstawowe sekcje gospodarcze, województwo lubelskie w znalazło się w najniższej klasie atrakcyjności inwestycyjnej wraz z województwem podlaskim oraz



Rycina 5. Peryferyjność województw na podstawie wskaźnika peryferyjności.
Źródło: opracowanie własne.

podkarpackim, zajmując w rankingu atrakcyjności 15. miejsce w Polsce. Z kolei w dwóch najwyższych klasach atrakcyjności inwestycyjnej znalazły się województwa (w kolejności atrakcyjności): mazowieckie, dolnośląskie, śląskie, wielkopolskie, łódzkie i pomorskie (Godlewska-Majkowska i in. 2012). Obiektywnie niski poziom rozwoju gospodarczego niektórych województw jest także powodem powołania do życia finansowanego ze środków Unii Europejskiej Programu Rozwój Polski Wschodniej. W nowej perspektywie finansowej lat 2014–2020 na wsparcie pięciu województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego przeznaczono pulę dwóch miliardów euro (Ponad... 2014). Województwa te znajdowały się w ostatniej dziesiątce regionów Unii Europejskiej, uszeregowanych według malejącego poziomu zamożności mieszkańców, mierzonej wielkością produktu krajowego brutto na mieszkańca, przed rozszerzeniem Unii o Rumunię i Bułgarię (Strategy... 2008). Województwo lubelskie zajmowało w tym zestawieniu ostatnie miejsce.

Wschodnia część Polski jest słabiej rozwinięta od części zachodniej, czego korzenie znajdują się jeszcze w XIX wieku, w różnicach w poziomie rozwoju gospodarczego oraz w polityce państw zaborczych. Różnice rozwojowe pomiędzy Polską Wschodnią a innymi obszarami kraju widać w niemal wszystkich analizach,

w tym także w badaniach opartych na metodologii obliczania Wskaźnika Rozwoju Społecznego (HDI). Badania takie, przenoszące na poziom lokalny analizę porównawczą wykonywaną powszechnie na poziomie międzynarodowym, także wykazały, że większość obszarów o najniższym poziomie rozwoju znajduje się na obszarach wiejskich, położonych dawniej w zaborze rosyjskim. Województwo lubelskie znalazło się na 14. miejscu pod względem poziomu rozwoju społecznego[165] (Krajowy Raport... 2012). Z kolei w analizie obszarów, których mieszkańcy są w najwyższym stopniu zagrożeni ubóstwem, wykonanej na poziomie regionalnym, wskaźnik zagrożenia w województwie lubelskim jest zdecydowanie najwyższy w Polsce i systematycznie wzrasta (Strategia Rozwoju... 2014).

Jak każdy inny region, także województwo lubelskie jest wewnętrznie silnie zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, a także pod względem poziomu życia. Wśród licznych badań poddających analizie to zróżnicowanie wyróżnia się cytowany powyżej Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012, w którym na 5–stopniowej skali umieszczono wszystkie powiaty. W województwie lubelskim aż 7 spośród 24 powiatów znalazło się w najniższym przedziale; są to powiaty: bialski, parczewski, polski, janowski, chełmski, krasnostawski i zamojski[166]. Z kolei w analizie przestrzennego zróżnicowania obszarów wzrostu gospodarczego i stagnacji, przeprowadzonej dla pierwszej dekady XXI wieku na poziomie powiatów, aż 14 powiatów województwa lubelskiego znalazło się w ósmej, najniższej kategorii, grupującej powiaty, które przez cały 11–letni okres objęty badaniem charakteryzowały się gospodarczą stagnacją (Dolata, Borowczak 2014). Obszary te można uznać za wewnętrzne peryferie województwa lubelskiego. Peryferyzacja ta ma charakter potrójny: ludność z tych obszarów odpływa za granicę, do krajowych regionów rdzeniowych oraz do regionalnych centrów rozwoju (biegunów wzrostu). Szul (2006), zauważając przestrzenną stopniowalność zjawiska peryferyzacji, nazywa takie obszary „peryferyjnymi peryferiami"[167]. To tym przede wszystkim obszarom potrzebne są pozytywne impulsy rozwojowe.

---

[165] W badaniach tych wykorzystano nieco inne wskaźniki niż stosuje się w porównaniach międzynarodowych, gdyż zastosowanie identycznych wskaźników nie pozwoliłoby na zaobserwowanie lokalnych różnic wewnątrz państwa wysoko rozwiniętego, między innymi z powodu zintegrowanego w skali ogólnopolskiej systemu kształcenia. Polem podstawowym badań był powiat. Zdrowie było w badaniach reprezentowane przez oczekiwaną dalszą długość trwania życia noworodka oraz zagregowany współczynnik zgonów na nowotwory i choroby serca, edukacja przez odsetek dzieci w edukacji przedszkolnej (przedział wiekowy 3–4 lata) oraz średnią z wyników egzaminu gimnazjalnego dla części matematyczno-przyrodniczej, natomiast dobrobyt ekonomiczny – przez średni poziom zamożności mieszkańców (Krajowy Raport... 2012).

[166] Znamienne jest, że w skali Polski wszystkie powiaty, które znalazły się w najniższym przedziale, poza położonym w województwie warmińsko-mazurskim powiatem nowomiejskim, są położone w granicach dawnego zaboru rosyjskiego.

[167] Oryg. *peripheral peripheries*. Szul (2006) używa tego określenia w kilku kontekstach, zauważając zarówno peryferyjność Polski w skali Unii Europejskiej, peryferyjność pięciu województw tzw.

Pomimo istnienia wyraźnego subregionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województwa lubelskiego w niniejszej pracy analiza zostanie ograniczona do poziomu całego województwa. Jej fundamentem jest bowiem szacunek liczebności nielegalnych imigrantów przebywających na obszarze województwa, który – jak wykazano powyżej – z natury rzeczy charakteryzuje się niezbyt wysokim poziomem wiarygodności i jest w zasadzie nieweryfikowalny. Ewentualne wykonanie analogicznych szacunków dla poziomu subregionalnego lub lokalnego wiązałoby się z koniecznością rozszacowania wartości przyjętych dla województwa na niższe poziomy. W takiej sytuacji docelowy poziom wiarygodności szacunków byłby zatem jeszcze niższy, gdyż z dużym prawdopodobieństwem nastąpiłaby kumulacja błędów. Odstąpienie od analizy na poziomie subregionalnym wydaje się być jedynym rozsądnym rozwiązaniem.

7.2. Migracje z i do województwa lubelskiego

Województwo lubelskie, jako jeden z najsłabiej rozwiniętych regionów Polski, charakteryzuje się od lat ujemnym saldem migracji. Odpływ kapitału ludzkiego do innych regionów Polski i poza granice kraju jest jedną z największych bolączek tego obszaru. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (2013) eksponuje konieczność przeciwdziałania wyludnianiu się obszarów słabiej rozwiniętych, nie proponuje jednak żadnych konkretnych działań, które nie byłyby znane i przynajmniej w pewnym zakresie stosowane w poprzednich latach. Także autorzy Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (2014) w swojej wizji przyszłych procesów rozwojowych postrzegają zmniejszenie się tendencji do odpływu ludności jako remedium na bolączki rozwojowe regionu, a jednocześnie jeden z najważniejszych celów do osiągnięcia. Żaden z tych dokumentów nie zauważa jednak możliwości przyciągnięcia do regionu kapitału ludzkiego z zagranicy, nie widzi także niewykorzystanego kapitału ludzkiego już obecnego w regionie w postaci nielegalnych imigrantów. Właściwe oszacowanie możliwości wygenerowania wsparcia dla rozwoju regionu dzięki uwolnieniu potencjału imigrantów wymaga nakreślenia przynajmniej przybliżonego obrazu wielkości migracji z oraz do regionu oraz liczebności populacji imigrantów w regionie.

Rzeczywista wielkość ponadregionalnych migracji ludności w województwie lubelskim, rozumianych jako suma międzyregionalnych migracji w Polsce oraz migracji zagranicznych, pozostaje nieznana. Bardzo szczegółowo przyczyny braku

---

Wschodniej Polski w Polsce, peryferyjność subregionów wewnątrz województw, jak i peryferyjność obszarów wiejskich względem lokalnych, subregionalnych centrów. Wobec wyróżnienia aż czterech poziomów peryferyzacji, na określenie obszarów położonych na samym dole drabiny rozwojowej używa określenia „poczwórne peryferie" (*quadruple periphery*).

informacji statystycznej na temat migracji, w tym w szczególności migracji międzynarodowych, przedstawiono w rozdziale 4.3. Warto krótko przypomnieć jego najważniejsze tezy, dla podkreślenia wagi trudności w prawidłowym oszacowaniu rzeczywistych wielkości migracji – zarówno legalnych, jak i nielegalnych:

1. Dostępne metody gromadzenia danych o migracjach, ze względu na swoją specyfikę, nie są w stanie zapewnić informacji o wszystkich ruchach migracyjnych, nawet tych w pełni legalnych.
2. Istnieją znaczące rozbieżności w definicjach migracji i migranta między państwami, nawet w Unii Europejskiej, co generuje istotne rozbieżności w informacjach o wielkościach tych samych międzynarodowych ruchów migracyjnych dostarczanych przez państwa–podmioty migracji, a także uniemożliwia bezpośrednie porównywanie wielkości migracji wewnętrznych między państwami.
3. W większości przypadków nie istnieje konieczność zgłaszania jakiejkolwiek instytucji zamiaru migracji ani faktu jej zaistnienia.
4. Nielegalni imigranci za wszelką cenę usiłują ukryć fakt swojego pobytu w państwie imigracji, najczęściej nie są więc w żaden sposób rejestrowani.
5. Szacowanie liczebności nielegalnych imigrantów dokonywane jest na wiele sposobów, nie udało się jednak do tej pory stworzyć mechanizmu, który pozwoliłby w sposób wiarygodny zweryfikować poziom precyzji dokonywanych szacunków. Szacunki te pozostają więc w dużym stopniu wyobrażeniami autorów o wielkości tej grupy, a nie jej odzwierciedleniem. Potwierdza to fakt uzyskiwania znacząco rozbieżnych szacunków liczebności tej samej grupy imigrantów, zależnie od przyjętej metody.

W efekcie powyższego wszelkie dane dotyczące migracji ponadregionalnych w województwie lubelskim należy traktować z dużą ostrożnością. Podobnie ostrożnie należy podchodzić do prognoz, nawet te krótkookresowe bywają obarczone znacznymi błędami[168].

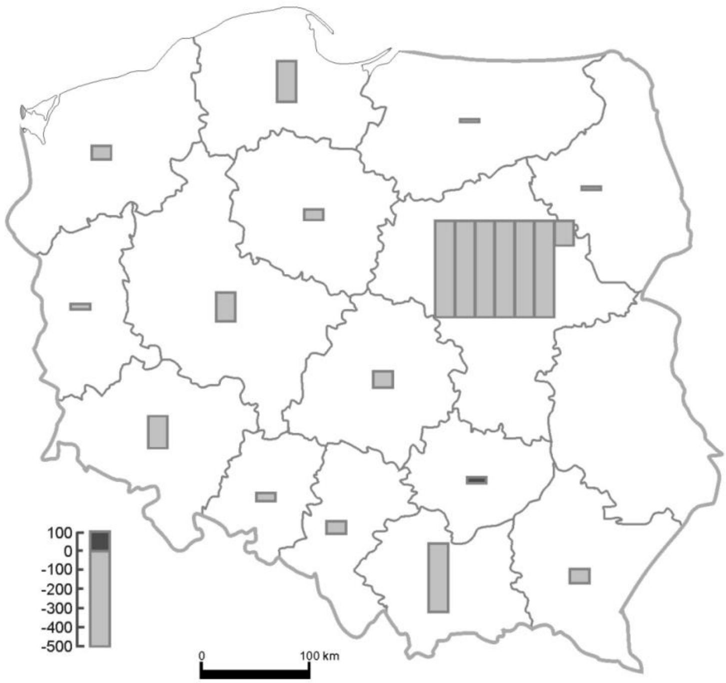
7.2.1. Migracje udokumentowane

Do analizy wielkości udokumentowanych migracji ludności w województwie lubelskim wybrano przedział obejmujący lata 1999–2013, w głównej mierze ze względu na obowiązujący od 1999 roku nowy podział administracyjny Polski. Rozszerzenie analizy na wcześniejsze lata wymagałoby szacowania części danych,

[168] Prognozy demograficzne z końca dekady lat 90. XX wieku cytowane przez Iglicką (2001) wskazywały, że od 2006 roku Polska będzie państwem imigracji netto. Mimo upływu niemal dekady od 2006 roku ta prognoza jednak się nie sprawdziła. Szczegółową analizę wykonywanych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat prognoz demograficznych dla Polski, przyjmowanych założeń, skali błędów oraz przyczyn ich zawodności przedstawia Eberhardt (2012).

wobec braku ciągłości serii danych dostępnych w układzie administracyjnym, co obniżyłoby wiarygodność wyników. Uznano, że wobec relatywnie niskiej wiarygodności rejestrowanych danych liczbowych o migracjach oraz w obliczu konieczności szacowania danych o migracjach nielegalnych, dalsze pogłębianie poziomu niepewności co do wiarygodności wyników byłoby niewskazane. Ponadto 15-letni okres analizy jest wystarczająco długi, aby móc wyciągać wnioski zarówno na temat stanów, jak i kierunków zmian.

Zgodnie z dostępnymi danymi statystycznymi, w okresie 1999–2013 wielkość odpływu ludności z województwa lubelskiego do innych województw wyniosła ponad 122,6 tys. osób[169]. W tym samym okresie do województwa lubelskiego napłynęło ponad 56,6 tys. osób, czyli z tytułu rejestrowanych migracji międzyregionalnych województwo lubelskie straciło niespełna 67 tys. osób (4,4 tys. osób rocznie). Wielkość sald migracji między województwem lubelskim a poszczególnymi innymi województwami przedstawiono na rycinie 6.



Rycina 6. Wielkość średnich rocznych sald migracji na pobyt stały między województwem lubelskim a innymi województwami w latach 1999–2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

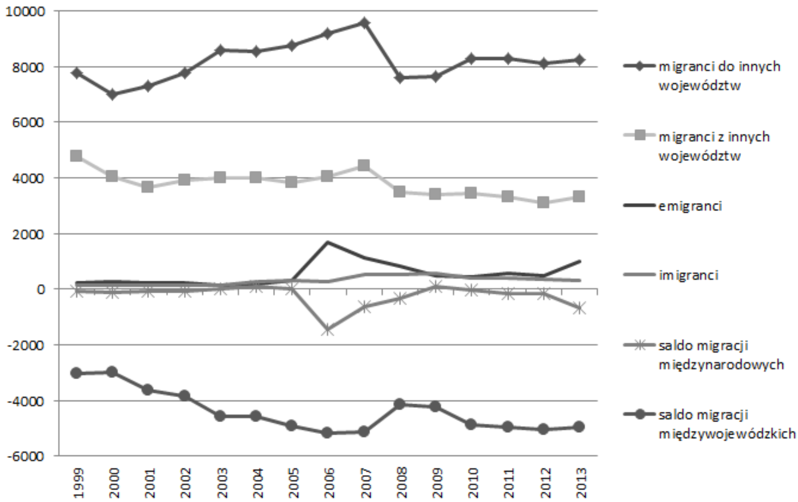
[169] Wszystkie cytowane w tym rozdziale dane liczbowe pochodzą z Banku Danych Lokalnych GUS (www.stat.gov.pl) oraz Rocznika Demograficznego 2013, GUS, Warszawa – chyba, że wskazano inaczej.

Województwo lubelskie ma w badanym okresie dodatnie średnie roczne saldo wymiany ludności, wynoszące zaledwie 24 osoby rocznie, tylko z województwem świętokrzyskim. Podobnie nieznacznie ujemne jest saldo wymiany ludnościowej z większością pozostałych województw. Jedynie w kilku przypadkach ubytek ludności netto przekracza 100 osób rocznie, są to województwa: wielkopolskie (149 os.), dolnośląskie (169 os.), pomorskie (205 os.) i małopolskie (354 os.). Zdecydowanie najważniejszym partnerem w wymianie ludności jest dla lubelskiego województwo mazowieckie. Przybywa stamtąd 31,6% wszystkich migrantów do województwa lubelskiego, odpływa tam 52,8% wyjeżdżających do innych województw, natomiast udział województwa mazowieckiego w saldzie migracji ludności wynosi aż 71,0% (średnio 3124 osoby w ciągu roku). We wszystkich przypadkach głównymi celami migracji ludności są miasta wojewódzkie (Strategia Rozwoju... 2014).

Na nakreślonym powyżej tle migracji międzywojewódzkich rejestrowane migracje międzynarodowe z udziałem województwa lubelskiego wydają się mało znaczące w sensie ilościowym (por. ryc. 7). W latach 1999–2013 do województwa lubelskiego napłynęło łącznie ponad 4,7 tys. osób (średnio 316 os. rocznie), wyjechało ponad 8,3 tys. osób (554 os. rocznie), zatem w całym badanym okresie lubelskie straciło niespełna 3,6 tys. osób (238 os. rocznie)[170]. Wielkość ta jest porównywalna z wielkością wymiany ludności z województwem pomorskim. Zatem, gdyby przedmiotem troski o utratę kapitału ludzkiego w województwie lubelskim były wyłącznie rejestrowane migracje międzynarodowe na pobyt stały, problem miałby charakter zupełnie marginalny.

Bardzo niewielka liczba migrantów międzynarodowych, pochodząca z danych polskiej statystyki publicznej, jest w znacznej mierze efektem sposobu gromadzenia danych o migracjach. Polska statystyka publiczna wyróżnia migracje na pobyt stały, wiążące się z meldunkiem na terenie Polski i uwidocznieniem migranta w rejestrze PESEL, migracje długookresowe, związane ze zmianą pań-

[170] Przedstawione powyżej dane nie uwzględniają informacji o migrantach z Polski przebywających za granicą. Jak wykazano w rozdziale 4.3., dane o wielkości migracji pochodzące z państw imigracji są z reguły znacznie bardziej wiarygodne od tych dostępnych w państwach emigracji. Próbę wykorzystania informacji pochodzących z obu źródeł: z państw pochodzenia i państw przeznaczenia migrantów międzynarodowych oraz stworzenia szacunków wielkości przepływów migracyjnych na skale globalną, na podstawie danych dotyczących stanów ludności oraz miejsc urodzenia, podjęli Abel i Sander (2014). Analizą objęto lata 1995–2010. Porównanie wyników danych GUS i powyżej cytowanych danych, przeliczonych dla wspólnego dla obu analiz okresu 1999–2010 daje zaskakujące wyniki. W czasie tym, zgodnie z danymi GUS, saldo migracji międzynarodowych w Polsce wyniosło –179 tys. osób, natomiast zgodnie z danymi z cytowanej publikacji zaledwie –26 tys. osób. Przyjęta w pracy Abel i Sander (2014) metodologia, w znacznej mierze sprowadzająca się do szacowania wielkości przepływów netto na podstawie wielkości rejestrowanych stanów, zakłada proporcjonalność wielkości przepływów ludności do wielkości stanów ludności. Chociaż w ogólnej analizie na skalę globalną jest to działanie w znacznym stopniu uzasadnione i wytłumaczalne, to w przypadku analizy dotyczącej jednego państwa dane rejestrowe i spisowe są jednak znacznie bardziej wiarygodne.



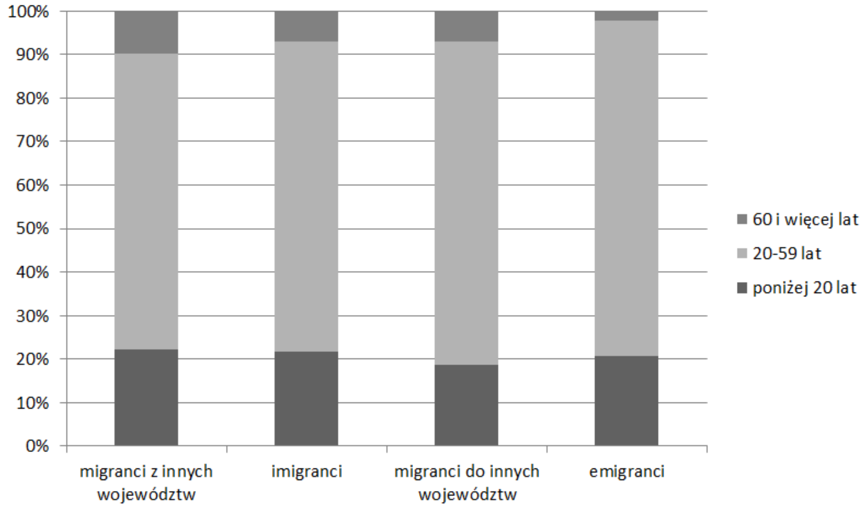
Rycina 7. Wielkość migracji międzyregionalnych i zagranicznych w województwie lubelskim w latach 1999–2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

stwa zamieszkania na okres co najmniej 12 miesięcy, oraz migracje krótkookresowe, na czas od 3 do 12 miesięcy. Do 2005 roku ta ostatnia kategoria obejmowała pobyty od 2 do 12 miesięcy; należy także dodać, że migracje na pobyt stały są częścią migracji długookresowych. Podstawą umieszczenia migranta w określonej kategorii jest złożona przez niego deklaracja długości czasu pobytu w kraju bądź za granicą. Jeśli jednak np. imigrant nie uzyska pozwolenia na pobyt stały, gdyż nie uda mu się spełnić warunków wynikających z ustawy o cudzoziemcach (2013), wówczas jest on w statystykach traktowany jako migrant czasowy na okres przekraczający trzy miesiące – chociaż przebywa w Polsce od wielu lat. Jak piszą Bijak i Koryś (2006) metody gromadzenia danych o migracjach w Polsce są archaiczne i zupełnie niedostosowane do współczesnych realiów społeczno-politycznych, zostały bowiem zaprojektowane jeszcze w okresie sprzed zmian z 1989 roku i w niewielkim tylko stopniu zmodyfikowane. Stąd istnieje konieczność uzupełnienia obrazu migracji o migrantów czasowych. Kupiszewski (2001) zauważa, że chociaż z perspektywy stanów ludności migracje osiedleńcze rzeczywiście są najważniejsze, to z perspektywy rynków pracy migracje okresowe, między innymi ze względu na ich masowy charakter, są nie do pominięcia. Według stanu z końca 2012 roku czasowo za granicą przebywało 112,2 tys. mieszkańców województwa lubelskiego[171].

[171] Liczba osób, które zgłosiły wyjazd na pobyt czasowy za granicę w ewidencji ludności, wynosiła w tym samym czasie zaledwie 1,4 tys. osób. Jest to miarą różnicy pomiędzy wielkością danych gromadzonych z różnych źródeł, mających za zadanie maksymalnie precyzyjnie oddać stan fak-

Z perspektywy analizy kapitału ludzkiego istotne są pewne cechy migrantów, w tym przede wszystkim ich wiek oraz poziom wykształcenia. W analizach demograficznych z reguły zestawia się strukturę płci i wieku ludności migrującej ze strukturą płci i wieku ludności niemobilnej. W niniejszej analizie wyższa jest przydatność porównania tych struktur dla ludności napływającej i odpływającej, gdyż przy porównywalnych strukturach w głównej mierze to saldo migracji jest odpowiedzialne za utratę kapitału ludzkiego.



Rycina 8. Struktura wieku migrantów międzyregionalnych i zagranicznych w województwie lubelskim w latach 1999–2013.
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

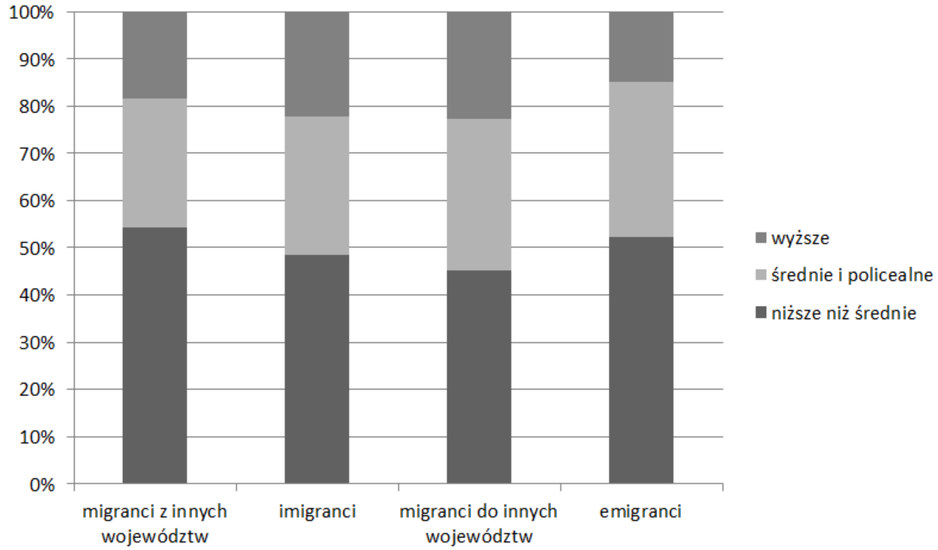
Jak pokazano na rycinie 8, struktury wieku migrantów międzyregionalnych i zagranicznych w województwie lubelskim w badanym okresie są w znacznej mierze porównywalne. Odsetek ludności w wieku poniżej 20 lat[172] w każdej z czterech analizowanych grup mieści się w przedziale od 18,6% do 22,2%. Grupa w wieku 20–59 lat stanowi od 68,0% w przypadku migrantów z innych województw do 77,3% w przypadku emigrantów. Natomiast grupa w wieku od 60 lat stanowi od 7,0% do 9,8%, tylko w przypadku emigrantów stanowi zaledwie 2,2%

tyczny, a wielkością danych pochodzących ze zgłoszeń w ewidencji. Te ostatnie tym samym należy uznać za zupełnie niewiarygodne.

172 Analizę wykonano, wydzielając w strukturze wiekowej trzy przedziały: poniżej 20 lat, 20–59 lat oraz 60 lat i więcej. Podział ten podyktowany był ograniczeniami wynikającymi z niedostępności niektórych danych w przedziałach rocznych bądź 5-letnich. W pewnym uproszczeniu można jednak przyjąć, że przedziały te dobrze reprezentują ekonomiczne grupy wieku: najniższy jest przybliżeniem ludności w wieku przedprodukcyjnym, środkowy reprezentuje ludność w wieku produkcyjnym, a najwyższy – w poprodukcyjnym.

migrujących. Różnice pomiędzy czterema analizowanymi grupami są zatem niewielkie, jednak odsetek ludności w przedziale wieku od 20 do 59 lat jest zauważalnie wyższy w obu grupach ludności odpływającej z województwa lubelskiego niż w grupach ludności napływającej.

W strukturze wykształcenia ludności różnice są wyraźniejsze (por. ryc. 9). Najistotniejsza z perspektywy analizy kapitału ludzkiego grupa osób z wyższym wykształceniem stanowi od 15,0% w przypadku emigrantów po 22,8% w przypadku migrantów do innych województw. Osoby z wykształceniem co najmniej średnim stanowią od 27,3% do 32,8% migrantów, natomiast z wykształceniem podstawowym – od 45,3% do 54,3%.



Rycina 9. Struktura wykształcenia migrantów międzyregionalnych i zagranicznych w województwie lubelskim w latach 1999–2013[173].

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Za jedną z głównych przyczyn odpływu ludności z wyższym wykształceniem z województwa lubelskiego uważa się niewielki popyt regionalnej gospodarki na

[173] Dane dotyczące migrantów międzynarodowych są dostępne w okresie 1999–2005, informacje późniejsze oszacowano na podstawie dostępnych danych. Natomiast dane dotyczące wykształcenia migrantów międzyregionalnych, wobec niedostępności danych dotyczących tego wskaźnika, są w całości szacunkami opartymi na statystykach dotyczących migracji ludności w wieku 13 lat i więcej zameldowanej na pobyt czasowy (ponad 3 miesiące). Podobieństwa danych w tych dwóch seriach można oczekiwać ze względu na w znacznej mierze porównywalny charakter tych migracji. Do podobnych wniosków doszła Iglicka (2001), analizując różne grupy polskich emigrantów. Doszła do wniosku, że u schyłku dekady lat 90. XX wieku profil osobowy przeciętnego polskiego emigranta czasowego był zbliżony do profilu typowego emigranta osiedleńczego.

wiedzę. Wynika on z relatywnie nieznacznej liczby przedsiębiorstw o wysokim poziomie zaawansowania technologicznego, pośrednio wynikającej z niskiego poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w regionie (Strategia Rozwoju... 2014). Niedobór miejsc pracy jest silnym czynnikiem wypychającym, jednak należy zauważyć także, że region opuszczają także ludzie na kilka lat przed wejściem na rynek pracy, poszukując lepszych możliwości edukacyjnych np. w Warszawie (por. ryc. 8).

7.2.2. Migracje nieudokumentowane

Podobnie jak w przypadku całej Polski, tak i w przypadku województwa lubelskiego liczba osób przebywających nielegalnie na jego obszarze jest nieznana. Wielokrotnie podejmowane były próby oszacowania liczebności tej grupy w skali kraju, jednak żadnego z tych szacunków nie można uznać za bardziej wiarygodny od innych w sposób w pełni uzasadniony merytorycznie, gdyż nie jest znany sposób na zweryfikowanie poprawności szacunków (por. rozdział 4.3). Problem ten dotyczy wszystkich państw i wszystkich analiz związanych z problematyką nielegalnej imigracji[174].

Jak słusznie, w kontekście prognoz migracji międzynarodowych, zauważają Mach i in. (2001), podawanie precyzyjnych wartości liczbowych w takich analizach jest z natury rzeczy obarczone sporym błędem, postulują więc wykorzystywanie raczej rzędów wielkości i trendów, a nie konkretnych liczb. Szacowanie wielkości migracji nielegalnych jest równie trudne, jak prognozowanie, zatem postulat ten znajdzie zastosowanie w poniższej analizie. Wszelkie przedstawione poniżej dane liczbowe należy traktować jako przybliżenia.

Szacowanie liczebności nielegalnych imigrantów powinno się rozpocząć od skoncentrowania analizy na jednej, możliwie homogenicznej grupie, dzięki czemu uda się uniknąć kumulacji błędów wynikających z nakładania się na siebie

---

[174] Por. np. Baganha (1998) dla Portugalii, Maresova (1998) dla Czech, Natale (1998) dla Włoch, van Dam (1998) dla Holandii, Heckmann (2004) dla Niemiec i inne. Lederer (2001) stwierdza, że chociaż media oraz politycy powszechnie podają liczebność nielegalnych imigrantów na terytorium Niemiec na poziomie 0,5–1,5 mln ludzi, to nie ma do tego żadnych naukowych podstaw. W podobnym tonie wypowiada się Jandl (2004), określając podawane liczby mianem niczym niepopartych zgadywanek. Natomiast Salt i Singleton (1995) podają, że analiza *ex-post* migracji legalnych w Unii Europejskiej wykazała błędy wcześniejszych prognoz na poziomie sięgającym nawet 1150% – istnieją liczne przesłanki, aby sądzić, że precyzyjne prognozowanie migracji nielegalnych może być obarczone jeszcze poważniejszymi błędami. Jeszcze inny przykład podaje Klinchenko (2000); liczbę nielegalnych imigrantów przebywających w 2000 roku na Ukrainie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Ukrainy szacowało na 20-30 tysięcy osób, a przeprowadzone w tym samym czasie badania pozwoliły oszacować liczbę nielegalnych imigrantów na 500 tysięcy do miliona osób. Tak duży rozrzut wielkości szacunków wskazuje między innymi na skalę trudności w prawidłowym oszacowaniu liczebności grup ludzi, którzy z natury rzeczy usiłują ukryć przed czynnikami administracyjnymi swoją obecność.

kolejnych szacunków, mających za zadanie uśrednienie wartości dla grup o różnej specyfice (por. Lederer 1998). W przypadku województwa lubelskiego zdecydowanie największą liczebnie grupą imigrantów legalnych, a także osób przebywających czasowo na jego obszarze, są obywatele Ukrainy. Nie ma podstaw, aby sądzić, że w przypadku imigrantów nielegalnych liczniejsza będzie inna grupa, zatem próba oszacowania liczebności tej właśnie grupy będzie przedmiotem poniższych rozważań.

Fundamentem dla oszacowania liczebności nielegalnych imigrantów z Ukrainy, przebywających na obszarze województwa lubelskiego, będą dane zawarte w statystykach publicznych. Ze względu na nieciągłość serii dostępnych danych, zmieniające się definicje niektórych zdarzeń statystycznych, a także dostępność części danych wyłącznie dla całej Polski dane dotyczące województwa lubelskiego będą szacowane z wykorzystaniem następujących założeń:

1. Liczebność określonych grup migrantów na terenie województwa lubelskiego pozostaje w związku o charakterze prostej proporcjonalności z jakąś inną zmienną o znanej wartości; zależnie od specyfiki grupy, zmienna będąca punktem odniesienia także się zmienia.
2. Istnieje pewien poziom podobieństwa pomiędzy strukturami społecznymi i demograficznymi migrantów przybywających na różne okresy i posiadających różny status w Polsce; chociaż poziom tego podobieństwa jest w większości przypadków nieznany, to przyjęcie założenia o jego istnieniu jest znacznie lepszym rozwiązaniem niż zignorowanie wewnętrznego zróżnicowania społecznego bądź demograficznego danej grupy, która ponad wszelką wątpliwość jest zróżnicowana (np. wiekowo, pod względem wykształcenia itp.).
3. Podawanie wartości z dokładnością do jednej osoby jest niewskazane; mimowolnie mogłoby sprawiać wrażenie wysokiej precyzji szacunku. Dane szacowane będą podawane w zaokrągleniach do pełnych dziesiątek, setek lub tysięcy, zależnie od okoliczności.
4. W przypadku braku danych dla województwa lubelskiego w znacznej części przypadków szacowano liczebność obywateli Ukrainy w województwie jako około 5% obywateli Ukrainy w Polsce w danej kategorii. Proporcja ta znajduje potwierdzenie w wielu różnych kategoriach, gdzie dane są dostępne. Przykładowo spośród 20295 wydanych w 2012 roku obywatelom Ukrainy zezwoleń na pracę 1059 wydano na pracę w województwie lubelskim (5,2%); wielkość migracji obywateli Ukrainy do Polski na stałe w latach 2004–2013 wyniosła 7562 osoby, z czego 351 (4,6%) – do województwa lubelskiego. Istnieją także kategorie, gdzie proporcja jest inna, np. w kategorii wydaleń z terytorium Polski w roku 2012 niemal 40% stanowią wydalenia z województwa lubelskiego; wiąże się to

z przygranicznym położeniem województwa. Ostateczna wartość szacunku w poszczególnych kategoriach jest zatem wypadkową oddziaływania różnych zmiennych[175].

Liczba obywateli Ukrainy przebywających legalnie na obszarze województwa lubelskiego według stanu na koniec 2013 roku nie jest prostą sumą liczb widocznych w tabeli 10. Z dużym prawdopodobieństwem niektóre kategorie zawierają się w znacznej części w innych. Przykładowo przybyli na pobyt stały po pewnym czasie mogli uzyskać obywatelstwo, zatem dane te mogą mówić w pewnej części o tych samych osobach. Spostrzeżenie to znajduje potwierdzenie w wysokiej zbieżności obu liczb. Wieloletni pobyt w Polsce jest jednym z warunków przyznania polskiego obywatelstwa, więc zbieżność ta wydaje się być zrozumiała i nie wymaga dalszego komentarza. Relacje pomiędzy innymi liczbami pozostają mniej czytelne. Przykładowo, nie jest znana liczba osób, które po pobycie na czas określony nie przekraczający 12 miesięcy wystąpili o zgodę na pobyt długoterminowy i ją otrzymali. Podobnie nie są dostępne dane wskazujące na to, jaka część przebywających krótkookresowo uzyskała zgodę na kolejny pobyt krótkookresowy[176], jaka – na podjęcie pracy, jaka część studentów uzyskała pozwolenie na czas określony powyżej, a jaka poniżej 12 miesięcy, jaka część z nich uzyskała także pozwolenie na pracę[177] itd. Jeszcze inna jest specyfika danych dotyczących osób, które uzyskały zgodę na zamieszkanie na czas określony. Chociaż liczba osób, którym taką zgodę wydano w 2011 roku wynosi 8165 osób, to według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców, cytowanych przez Brunarską, Grotte i Lesińską (2012), liczba ważnych kart pobytu wśród obywateli Ukrainy na koniec tego roku wynosiła 11 750 osób, można więc wnioskować, że znaczna część kart wydanych w poprzednich latach utraciła już ważność.

[175] Proponowana tu metoda zachowania proporcjonalności jest stosowana powszechnie w analizach przestrzennych. Przykładowo Brunarska, Grotte i Lesińska (2012) odnoszą analizowaną populację migrantów z Ukrainy do Polski do przestrzennego rozmieszczenia cudzoziemców zamieszkujących Polskę, liczby oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi oraz do wydanych zezwoleń na pracę. Natomiast Duszczyk (2012) zwraca uwagę na nieproporcjonalnie wysoką w stosunku do poziomu zarobków pozycję województwa lubelskiego jako celu przyjazdów Ukraińców. Jako powód wskazuje przede wszystkim zapotrzebowanie na pracę w rolnictwie, wyjątkowo wysokie w tym województwie, a w mniejszym stopniu także jego przestrzenną bliskość względem Ukrainy.

[176] Dowodem na istnienie takich zdarzeń są wizy pobytowe wydawane przez wojewodów. Przykładowo w latach 2008–2012 wojewoda lubelski wydał niemal 2000 takich wiz, z czego kilkaset wydano obywatelom Ukrainy. Liczby te są niewielkie, w zestawieniu z liczbami wiz wydawanych rokrocznie w polskich placówkach dyplomatycznych na Ukrainie; przykładowo w 2012 roku wydano tam ponad 640 tysięcy wiz (Ukraińcy... 2014).

[177] Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004) osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na odbywanie studiów są zwolnione z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę. Wymóg ten nie został jednak uchylony w przypadku osób, które legitymują się tylko wizą wydaną w celu podjęcia nauki (por. Kostyra 2014).

Tabela 10. Szacowana liczba obywateli Ukrainy przebywających legalnie w Polsce i w województwie lubelskim według stanu na koniec 2013 roku

Kategoria	Podstawa oszacowania	Liczba w Polsce	Liczba w woj. lub.
Przybyli na pobyt stały	Dane z lat 2003–2013	9 700	460
Nabyli obywatelstwo	Dane dla Polski z lat 2000–2013	9 600	450
Uzyskali zgodę na osiedlenie	Dane dla Polski z lat 2000 i 2005–2013	17 400	900
Uzyskali status długoterminowego rezydenta UE	Dane dla Polski wg stanu z końca 2013 r.	2 200	200
Uzyskali zgodę na zamieszkanie na czas określony	Dane dla Polski 2011–2013; w latach 1999–2013: 108 tys. w Polsce i 5–18 tys. w woj. lubelskim	27 900	1 400–5 100
Przebywający na czas określony powyżej 12 miesięcy	Dane z lat 2011–2013; przyjęto 3–letni średni czas pobytu	14 000	700
Przebywający na czas określony od 3 do 12 miesięcy	Dane z 2013 r.; dane dla jednego roku, wobec krótkiego deklarowanego czasu pobytu	22 000	4 330
Uzyskali zgodę na podjęcie pracy	Dane dla Polski 2011–2013; w latach 1999–2013: 118 tys. w Polsce i 7 tys. w woj. lubelskim	59 000	3 000
Studenci	Dane z 2013 r. (stan)	9 800	1 700
Wydane wizy	Dane dla Polski z 2013 r.	721 000	36 000

Źródło: obliczenia własne na podstawie okresu 1999–2013 wykonane na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS (www.stat.gov.pl); Roczniki Demograficzne GUS 2007–2013; dane Urzędu ds. Cudzoziemców; Odpowiedź MSZ na interpelacje poselskie w sprawie skandalu wizowego. Nasz komentarz: MSZ mija się z prawdą, 2014. http://porteuropa.eu/bialorus/wizy/5399-odpowiedz-msz-na-interpelacje-poselskie-w-sprawie-skandalu-wizowego (dostęp: 10.01.2015); Więcej studentów zagranicznych w Polsce. Raport 2013. Lublin ma coraz więcej studentów z zagranicy, 2014. www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&id=205462 (dostęp: 6.01.2015); www.studyinpoland.pl/ konsorcjum/index.php?option=com_content&view=article&id=3187%3Araport-2013-wicej-studentow-zagranicznych-na-polskich-uczelniach&catid=181%3A90-newsletter-2013&Itemid=20 (dostęp: 6.01.2015).

W kontekście powyższego łączna liczba obywateli Ukrainy przebywających w województwie lubelskim może być oszacowana wyłącznie wariantowo. Wariant wysoki jest sumą wszystkich wymienionych w tabeli 10 kategorii, poza liczbą wydanych wiz, i zakłada pełną rozłączność podanych w niej danych licz-

bowych; suma wynosi ok. 16,8 tys. osób. Wariant niski zakłada, że część kategorii w całości zawiera się w innych kategoriach, i jest sumą osób, które przybyły na pobyt stały oraz przebywają na czas określony poniżej lub powyżej 12 miesięcy; suma wynosi 5,5 tys. osób. Oba warianty skrajne wydają się nieprawdopodobne, trudno bowiem zakładać pełne zawieranie się poszczególnych zbiorów w innych lub ich pełną rozłączność. Wariant pośredni zakłada, że liczba obywateli Ukrainy przebywających w województwie lubelskim jest sumą liczb osób, które przybyły na pobyt stały, uzyskały zgodę na osiedlenie, status rezydenta UE lub przebywają na czas określony w obu okresach (od 3 do 12 miesięcy oraz powyżej 12 miesięcy) oraz studentów – suma ta to 6,6 tys. osób. Liczba osób oszacowana w analogiczny sposób dla Polski wynosi 65 tysięcy.

Część spośród kategorii wymienionych w tabeli 10 zawiera osoby, które z wysokim prawdopodobieństwem przeniosły się z Ukrainy do Polski na stałe, niezależnie od swojego formalnego statusu. Można założyć, że uzyskanie zgody na zamieszkanie na czas określony może prowadzić do pozostania w Polsce, nawet pomimo zakończenia okresu, na jaki wydano zezwolenie i braku zgody na przedłużenie czasu pobytu. Warto też zwrócić uwagę, że w niektórych kategoriach zawarte są dane dotyczące tylko tych osób, które przebywają w województwie lubelskim obecnie. Tymczasem w poprzednim okresie, np. w przypadku pobytu od 3 do 12 miesięcy tylko w latach 2006–2012 przybyło do województwa lubelskiego około 14 tysięcy osób; szacunek dla całości okresu 1999–2013 to 22 tysiące osób, a analogiczny szacunek dla całej Polski to 160 tysięcy osób. Część osób z tej grupy zapewne przyjeżdżała kilkakrotnie, więc faktyczna liczba osób, które przynajmniej okresowo przebywały na badanym obszarze jest niższa. Część z nich prawdopodobnie wciąż przebywa w województwie lubelskim nielegalnie.

Kolejną grupą osób *de facto* przebywających w Polsce i na obszarze województwa lubelskiego są posiadacze wiz. Do połowy 2003 roku w ruchu pomiędzy Polską a Ukrainą obowiązywał ruch bezwizowy, obowiązek posiadania wiz wprowadzono w związku ze zbliżającym się terminem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Od grudnia 2007 roku, kiedy Polska stała się członkiem grupy państw zwanej strefą Schengen, wizy dla obywateli Ukrainy są płatne; tym samym reżim wizowy bardzo się zaostrzył. Wcześniejszy reżim był bardzo liberalny, łatwo było otrzymać długoterminową wizę wielokrotnego wjazdu (por. Brunarska, Grotte, Lesińska 2012). W czerwcu 2014 roku pomiędzy Polską a Ukrainą podpisana została umowa, na mocy której wiza zezwalająca na pobyt od 3 do 12 miesięcy w Polsce znowu będzie bezpłatna (Polska znosi... 2014), a jedną z grup osób zwolnionych obecnie z opłaty za wizę są studenci. Liczba wiz wydanych obywatelom Ukrainy w ostatnich latach co roku wzrasta, od minimum

osiągniętego w 2008 roku, tuż po wprowadzeniu opłat za wizy[178]. Ukraińcy mogą otrzymać wizę jednokrotnego lub wielokrotnego wjazdu, o okresie ważności nawet do pięciu lat, jednak najczęściej wydawanymi są wizy zezwalające na zaledwie kilkumiesięczny pobyt. Wzrost liczby wiz jest zatem odzwierciedleniem zarówno rosnącego zapotrzebowania Ukraińców na przyjazd do Polski, jak i, pośrednio, faktycznych priorytetów polskiej polityki wizowej (por. Odpowiedź MSZ... 2014). Wszystkie te osoby przybyły do Polski legalnie, jednak nie sposób rozstrzygnąć, jaka część z nich zastosowała się do warunków uzyskanej wizy, a jaka np. podjęła nielegalne zatrudnienie[179].

Należy dodać, że statystyki powstałe na podstawie spisów powszechnych, dotyczące liczebności Ukraińców w Polsce, nie przyczyniają się w istotny sposób do zrozumienia skali obecności obywateli Ukrainy w Polsce. Jak piszą Brunarska, Grotte i Lesińska (2012) metodologia przyjęta w spisie uniemożliwia wykorzystanie w analizie liczby osób deklarujących Ukrainę jako miejsce urodzenia (227,5 tys. osób) – przyjęto bowiem, że jako państwo urodzenia należy podać państwo w granicach aktualnych na chwilę sporządzania spisu. Prowadzi do tego, że osoby urodzone w II Rzeczpospolitej na obszarach, które obecnie leżą w granicach Ukrainy, podawały Ukrainę jako miejsce urodzenia. Ukraińska identyfikacja narodowo-etniczna (49 tys. osób, w tym 37 tys. osób jako pierwsza lub jedyna) najczęściej oznacza zamieszkanie w Polsce od lat, a nie przynależność do grupy imigrantów, a więc także nie stanowi wiarygodnej podstawy jakichkolwiek szacunków. W największym stopniu pomocna może być liczba osób deklarujących ukraińskie obywatelstwo – w skali Polski było to 13,4 tys. osób, w tym 1,3 tys. w województwie lubelskim. Metodologia spisu powszechnego powoduje jednak, że znaczna część osób legalnie, ale tymczasowo przebywających w Polsce nie została objęta spisem, dane te także nie są więc wiarygodnym odzwierciedleniem stanu faktycznego.

Wiarygodne oszacowanie liczby obywateli Ukrainy przebywających nielegalnie na obszarze województwa lubelskiego jest zadaniem o jeszcze wyższym stopniu trudności. Kilka metod takiego szacowania przedstawiono w rozdziale 4.3. Niektóre nie będą mogły znaleźć zastosowania w przypadku Polski i województwa lubelskiego ze względu na niedostępność części danych koniecznych do wykorzystania danej metody. Z tego powodu wykluczone zostanie zastosowanie m.in. metody rezydualnej, gdyż nielegalni imigranci w Polsce nie uczestniczą w spisach powszechnych.

---

[178] W kolejnych latach obywatelom Ukrainy wydano następujące liczby polskich wiz: 2009 r. – 439 tys., 2010 r. – 450 tys., 2011 r. – 570 tys., 2012 r. – 642 tys., 2013 r. – 721 tys.

[179] Szczegółową analizę uwarunkowań rynku pracy i problemów, jakie rodzi próba wykorzystania informacji o wydanych wizach do szacowania liczby imigrantów przedstawiają Brunarska, Grotte i Lesińska (2012).

Wśród metod, których zastosowanie jest możliwe, znajduje się między innymi metoda szacowania liczebności nielegalnych imigrantów na podstawie założenia, że osoby należące do pewnych określonych grup z dużym prawdopodobieństwem znajdą lub już znajdują się w Polsce, pomimo braku zezwolenia na pobyt. Są to między innymi osoby, których podania o udzielenie statusu uchodźcy lub azyl polityczny odrzucono, osoby, które nie otrzymały zgody na wjazd, zamieszkanie, osiedlenie lub status rezydenta UE, a także osoby wydalone z kraju albo zobowiązane przez jednostkę policji lub straży granicznej do opuszczenia kraju. Drugą możliwą do zastosowania metodą, uchodzącą za jedną z najlepszych w przypadku analiz dotyczących państw południowej części Europy, jest przyjęcie w charakterze punktu odniesienia liczby osób, które zgłosiły się do programów legalizacyjnych. Fundamentem trzeciej metody będzie założenie o istnieniu pewnego poziomu podobieństwa pomiędzy współczynnikiem zgonów mieszkańców województwa lubelskiego i Polski a współczynnikiem zgonów obywateli Ukrainy przebywających w Polsce.

Uzyskanie polskiej wizy na Ukrainie jest obecnie stosunkowo łatwe – odsetek odmów wizowych w polskich konsulatach na Ukrainie wynosi, zależnie od roku, tylko 2–3% (Polska znosi... 2014). Poważnym problemem jest natomiast pozyskanie wizy w sensie technicznym – liczba chętnych jest tak olbrzymia, że polskie placówki dyplomatyczne, nawet pomimo wprowadzenia nietypowego rozwiązania w postaci *outsourcingu* realizowanego przez prywatne punkty weryfikowania dokumentów osób ubiegających się o wizę, nie są w stanie na bieżąco obsługiwać wszystkich chętnych. Wydaje się, że w kontekście formalnie łatwego pozyskania polskiej wizy nielegalne pozostanie w Polsce po upływie okresu wizy nie powinno być postrzegane wśród obywateli Ukrainy jako rozwiązanie atrakcyjne, ponieważ mogłoby ono utrudnić uzyskanie zgody na kolejny wjazd do Polski lub na legalizację pobytu. W związku z tym liczba wydawanych wiz nie będzie podstawą szacowania liczebności nielegalnych imigrantów.

W tabeli 11 przedstawiono szacunki liczby obywateli Ukrainy przebywających nielegalnie w Polsce i w województwie lubelskim wykonane trzema metodami przedstawionymi powyżej. Jak należało się spodziewać, każda z nich generuje inne wyniki: od 19 osób w przypadku metody opartej na analizie odmów w akcjach abolicyjnych, poprzez ponad 4,8 tys. osób w przypadku metody opartej na analizie liczby odmów w kilku wymienionych w tabeli kategoriach, po ponad 10,7 tys. osób w przypadku analizy liczby zgonów. Ze względu na znaczące rozbieżności każdy z tych szacunków należy poddać dokładniejszej analizie w celu znalezienia odpowiedzi na pytanie, który z nich można uznać za najbardziej wiarygodny.

Bezpośrednia interpretacja szacunku opartego na analizie liczby udzielonych odmów (metoda 1) byłaby niewłaściwa, zakładałaby bowiem, że wszystkie oso-

by, które nie otrzymały zgody na osiedlenie, zamieszkanie bądź wjazd do Polski, a także osoby, które zostały z kraju wydalone przebywają obecnie nielegalnie na

Tabela 11. Szacowana liczba obywateli Ukrainy przebywających nielegalnie w Polsce i w województwie lubelskim według stanu na koniec 2013 roku

Kategoria	Liczba w Polsce	Liczba w woj. lubel-
Odmowa nadania statusu uchodźcy	194	5*
Odmowa udzielenia azylu politycznego	1	0
Odmowa nadania statusu rezydenta UE	323	7
Odmowa zgody na zamieszkanie	4 503	110*
Odmowa zgody na osiedlenie	1 106	24
Odmowa zgody na wjazd do Polski	73 240	1 800*
Odmowa wydania wizy (wg 2012 r.)	12 540	300*
Wydalenie z terytorium Polski	4 913	1 956
Zobowiązanie do opuszczenia Polski	25 068	630*
Metoda 1: suma	121 888	4 832
Negatywna decyzja w abolicji z 2003 r.	20	1*
Negatywna decyzja w drugiej abolicji z 2003 r.	0	0
Negatywna decyzja w abolicji 2007/2008 r.	130*	8*
Negatywna decyzja w abolicji 2012 r.	400*	11
Metoda 2: suma	550	19
Na podstawie liczby zgonów obywateli Ukrainy w Polsce Metoda 3	68 200**	10 720**

Źródło: obliczenia własne na podstawie okresu 2008–2013, na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS; dane Urzędu ds. Cudzoziemców, Ocena skutków abolicji dla cudzoziemców z 2003 roku, 2012. Wydział Analiz Migracyjnych Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

* Wartości szacowane; przyjęty współczynnik uwzględnia proporcję pomiędzy liczbą przebywających w województwie lubelskim a liczbą przebywających w Polsce.

** Na tę liczbę składają się wszyscy obywatele Ukrainy, zarówno przebywający legalnie, jak i nielegalnie na terytorium Polski; wskaźniki skorygowano o różnice w strukturze wieku między imigrantami (na podstawie dostępnych danych dla imigrantów legalnych), a mieszkańcami Polski, a także o średni czas pobytu obywateli Ukrainy w Polsce (por. Brunarska, Grotte, Lesińska 2012).

terenie Polski lub województwa lubelskiego. Założenie takie łatwo podważyć – część osób, którym np. odmówiono zgody na zamieszkanie, otrzymała takie pozwolenie po złożeniu kolejnego podania, inni wycofali się i pozostali na Ukrainie. Bezpieczne wydaje się założenie, że nie więcej niż połowa oszacowanej tą

metodą liczby osób faktycznie przebywa w Polsce lub w województwie lubelskim bez wymaganych zezwoleń – czyli w województwie lubelskim byłoby to niespełna 2,5 tys. osób. Uznanie połowy wyliczonej wartości maksymalnej za najbardziej prawdopodobną nie jest efektem niczym nieuzasadnionego uśredniania wartości maksymalnej (obliczonej) i minimalnej (zero), lecz skutkiem przyjęcia założenia, że ta właśnie wartość minimalizuje wielkość potencjalnego błędu dokonanego szacunku.

Szacunek liczby potencjalnych nielegalnych imigrantów wykonany metodą opartą na liczebności odmów w kolejnych akcjach abolicyjnych objął szerszy niż w pozostałych przypadkach okres, aby ułatwić porównanie wyników szacunków opartych na różnych przesłankach. Najnowszą akcją abolicyjną w Polsce, przeprowadzoną w 2012 roku, objęto bowiem tych cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce nieprzerwanie od grudnia 2007 roku oraz tych, którzy w przeszłości bezskutecznie ubiegali się o nadanie statusu uchodźcy; ci ostatni złożyli ok. 3% wniosków w tej akcji abolicyjnej. Pomimo rozszerzenia zakresu czasu analizy widać wyraźnie, że metoda oparta na liczebności odmów w kolejnych akcjach abolicyjnych nie spełnia swojej roli. W przypadku każdej z tych akcji, w tym ostatniej, stawiającej przed jej uczestnikami stosunkowo niewielkie wymagania, liczba zgłoszeń legalizacyjnych była wielokrotnie mniejsza od oczekiwanej przez zdecydowaną większość badaczy. Przyczyny niskiej frekwencji w akcjach abolicyjnych mogłyby być przedmiotem odrębnej analizy, która nie wydaje się być potrzebna ani przydatna dla oszacowania liczby nielegalnych imigrantów, zostanie więc pominięta. Podsumowując, można zatem przyjąć, że liczba ta – zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i wojewódzkiej – jest mocno zaniżona i nie odzwierciedla faktycznej liczby obywateli Ukrainy nielegalnie przebywających w Polsce i na obszarze województwa lubelskiego.

Szacunek wykonany na podstawie liczby zgonów uwzględnia zgony wszystkich obywateli Ukrainy przebywających na terenie Polski i województwa lubelskiego, niezależnie od ich statusu pod kątem legalności pobytu. Wielkość grupy osób przebywających legalnie została oszacowana na 6,6 tys. osób, zatem szacunek liczby nielegalnie przebywających w województwie lubelskim Ukraińców oparty na liczbie zgonów, skorygowany o tę wartość, to około 4,1 tys. osób. Chociaż zmienna będąca podstawą tego szacunku – umieralność populacji – ma charakter obiektywny, wymaga ona jeszcze jednego komentarza. Obywatele Ukrainy przebywający nielegalnie w Polsce w praktyce nie mogą korzystać z publicznej opieki medycznej, wizyta w szpitalu oznaczałaby bowiem konieczność wylegitymowania się, czego nielegalni imigranci z oczywistych powodów unikają. W razie poważniejszych problemów zdrowotnych wyjeżdżają więc na Ukrainę, mimo utrudnień w powrocie do Polski (por. Abolicja szansą... 2012). Część zgonów w tej populacji nie ma zatem miejsca na obszarze Polski, więc

faktyczna liczba Ukraińców przebywających w województwie lubelskim może być nieco wyższa.

Podsumowując porównanie szacunków wykonanych trzema metodami wydaje się, że liczby oszacowane z użyciem metod pierwszej i trzeciej – około 2,5 tysiąca osób oraz około 4,1 tysiąca osób – są bardziej wiarygodne od wartości uzyskanych metodą drugą. Obie te liczby wskazują na podobny rząd wielkości liczebności Ukraińców w województwie lubelskim, co podnosi poziom ich wiarygodności[180]. Liczba osób oszacowana w analogiczny sposób dla Polski wynosi 60 tysięcy. Warto skonfrontować te liczby z liczebnością grupy nielegalnych imigrantów z Ukrainy szacowaną w innych pracach, a także z rezultatami szacunków dokonywanych w innych państwach.

Wśród nieco starszych szacunków liczebności cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce pojawiają się liczby z przedziału 50–300 tysięcy (Korczyńska, Duszczyk 2005) oraz od 300 tysięcy do miliona; w tej grupie większość mieli stanowić obywatele Rosji, Białorusi i Ukrainy (Kicinger 2005). Inaczej przedział ten kreśli Kloc-Nowak (2007), podając liczby od 50 do 600 tysięcy; większość z nich mieli stanowić obywatele Ukrainy. Najbardziej precyzyjne szacunki, oparte na szczegółowych badaniach ankietowych przeprowadzonych w pięciu tysiącach polskich przedsiębiorstw w latach 2004–2007 podaje Kaczmarczyk (2008). Łączna liczba zatrudnionych cudzoziemców wynosiła, zgodnie z tymi szacunkami, 71 tysięcy ludzi. Znaczna wielkość próby badawczej oraz przyjęta metodologia badania pozwalają sądzić, że wiarygodność tego szacunku była wysoka. Natomiast Jandl (2003) szacował wielkość rocznego napływu nielegalnych imigrantów do Polski na 10 tysięcy osób.

Informacje o obecnej liczbie imigrantów przebywających na terenie Polski są często podawane do publicznej wiadomości przez organy polskiej administracji publicznej. Informacje te nie są spójne, często znacząco różnią się od siebie. Liczba obywateli Ukrainy, którzy w 2013 roku podjęli legalną pracę w Polsce wyniosła ok. 217 tysięcy osób. Jednocześnie tylko 19 tysięcy z nich uzyskało zezwolenie na pracę; pozostali korzystali z zapisów rozporządzenia zezwalającego obywatelom sześciu państw, w tym Ukrainy, na podjęcie pracy na czas do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy na podstawie oświadczenia przyszłego pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi (Rozporządzenie... 2011; Pismo DRP... 2014; por. także rozdział 5.3.1). Jak podaje Minister Pracy (Pismo DRP... 2014) liczba cudzoziemców, którzy faktycznie podjęli pracę w Polsce jest niższa od liczby zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powie-

[180] Nie jest to wiarygodność w sensie popperowskim – nie sposób bezdyskusyjnie dowieść prawdziwości tych danych, nie sposób też dokonać falsyfikacji tej tezy. W rozważaniach o liczebności nielegalnych imigrantów nie ma jednak innej możliwości – pozostaje wybór pomiędzy akceptacją ułomności prowadzonych analiz a nieprowadzeniem analizy w ogóle.

rzenia pracy cudzoziemcowi, gdyż cudzoziemiec mógł np. nie otrzymać wizy lub zrezygnować z przyjazdu do Polski, pomimo wystawionego dla niego oświadczenia. Ponieważ większość oświadczeń dotyczy cudzoziemców przebywających poza terytorium Polski (w 2012 roku ponad 87%), ryzyko nieotrzymania wizy wjazdowej może mieć wpływ na faktyczną liczbę osób, które podjęły pracę. Wszystkie powyższe liczby są wyraźnie wyższe, niż podaje Rafał Rogala, szef Urzędu ds. Cudzoziemców. Jego zdaniem liczba legalnych imigrantów na początku 2012 roku[181] w Polsce wynosiła około 100 tysięcy osób, kolejnych 80 tysięcy to imigranci nielegalni (Legalni lepsi... 2012). Należy podkreślić, że szacunek ten w praktyce wskazuje na około dwu- trzykrotnie mniejszą liczbę imigrantów w Polsce niż oszacowano w niniejszej pracy, gdyż Rogala mówi o wszystkich imigrantach, nie tylko o obywatelach Ukrainy – którzy, jak się szacuje, stanowią jedną czwartą do jednej trzeciej wszystkich imigrantów przebywających w Polsce.

Liczebność cudzoziemców pracujących nielegalnie na obszarze Polski w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku Górny i in. (2009) szacują na maksymalnie 3,5% krajowej siły roboczej, wskazując jednakże na wątpliwości co do jakości tego szacunku. Podobny jest rząd wielkości szacunków podawanych przez Jandla, Vogel i Iglicką (2008) dla obywateli Ukrainy pracujących w Polsce w na początku tej samej dekady, na podstawie danych z ukraińskiej ambasady – 300 tysięcy ludzi. Gdyby przyjąć, że pułap 3,5% krajowej siły roboczej jest aktualny także dziś, liczebność ta w skali Polski wynosiłaby 500 tysięcy ludzi, w tym 30 tysięcy w województwie lubelskim. Dane te dotyczą wszystkich cudzoziemców, niezależnie od obywatelstwa; przeliczenie ich dla obywateli Ukrainy, zależnie od zmiennej, na podstawie której stworzony zostałby współczynnik, pozwoliłoby otrzymać liczbę od 7,5 do 18 tysięcy osób. Na pewno należałoby liczbę tę skorygować znacząco w dół w związku z tym, że obecnie obywatele Ukrainy mają możliwość podjęcia pracy na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Zdobycie go jest nieporównywalnie łatwiejsze niż zdobycie zezwolenia na pracę we wcześniejszym okresie. Można zakładać, że skala nielegalności zatrudnienia została z tego tytułu poważnie ograniczona, natomiast nie sposób bezdyskusyjnie oszacować skali tej korekty. Szybki i gwałtowny wzrost liczby składanych oświadczeń z niespełna 4 tysięcy w 2006 roku, przed wprowadzeniem przepisów dotyczących oświadczeń, do 20,2 tysięcy w 2007 roku i 143 tysięcy w 2008 roku dowodzi skali przesunięcia pomiędzy zatrudnieniem nielegalnym a legalnym w tych latach (Duszczyk 2012).

[181] Różnica w czasie oszacowania pomiędzy 2012 rokiem w wypowiedzi R. Rogali a 2013 rokiem w niniejszej pracy jest relatywnie nieznaczna, teoretycznie zatem można oczekiwać wysokiego poziomu zbieżności przedstawianych danych liczbowych.

Uwzględniając skalę tego przesunięcia można przyjąć, że korekta szacunku o co najmniej o 50% na pewno nie byłaby przesadzona.

Z kolei w pracy Morehouse i Blomfielda (2011) liczba 100 tysięcy jest podana jako minimalna liczba nielegalnych imigrantów przebywających na terytorium Polski. Dokonując obliczeń analogicznych do przedstawionych powyżej, uzyskujemy liczbę obywateli Ukrainy w województwie lubelskim na poziomie co najmniej 1,5–3,6 tysięcy osób, zatem bardzo zbliżoną do szacunków dokonanych w niniejszej pracy.

Jeszcze inny sposób na przybliżenie liczebności nielegalnych imigrantów cytuje raport podejmujący problematykę trudności metodologicznych w dokonywaniu takich szacunków (Jandl, Vogel, Iglicka 2008). Liczebność polskich nielegalnych imigrantów w Berlinie została w pracy Cyrus (2008) oszacowana jako zbliżona do liczby legalnych imigrantów. W niniejszej pracy zbieżność danych dla imigrantów z Ukrainy w Polsce jest rzeczywiście bardzo wysoka – 65 tysięcy przebywających legalnie i 60 tysięcy przebywających nielegalnie – natomiast w przypadku województwa lubelskiego rozbieżność jest większa (odpowiednio: 6,6 tysiąca i 2,5–4,1 tysiąca).

W opracowaniach dotyczących liczebności nielegalnych imigrantów, opartych na analizie zatrzymań na granicy państwowej najczęściej przyjmuje się, że na granicy udaje się zatrzymać około 1/3 osób, które próbują przekroczyć ją nielegalnie, natomiast 2/3 przekracza ją skutecznie. Jandl (2004) uważa, że liczba zatrzymań na granicy jest jedyną wiarygodną metodą oszacowania liczebności nielegalnych imigrantów, chociaż dostrzega jednocześnie niczym niepopartą arbitralność, a zatem umowność relacji 1/3–2/3. Gdyby liczebność nielegalnych imigrantów w województwie lubelskim szacować na podstawie podobnej relacji, wynosiłaby ona 3,6 tys. osób – jest to liczba porównywalna z wartością szacunku liczebności tej grupy, dokonanego powyżej.

W wyczerpującej pracy Brunarskiej, Grotte i Lesińskiej (2012), w całości poświęconej imigrantom ukraińskim w Polsce, autorki nie podjęły się podania konkretnych danych liczbowych, które można by porównać z proponowanymi w niniejszej pracy, pomimo tego, że przedstawiły i szczegółowo skomentowały szereg przesłanek, na podstawie których można by próbować dokonać takiego szacunku. Sam ten fakt może być miarą trudności w szacowaniu liczebności nielegalnych imigrantów, a pośrednio także dowodem na stan niewiedzy środowiska naukowego na ten temat.

Organizacje społeczne, działające na obszarze Polski, posiadające w zakresie swoich zainteresowań imigrację, szacują liczebność nielegalnych imigrantów w Polsce bardzo różnie. Według szacunków cytowanych przez ogólnopolskie media, liczba Ukraińców przebywających w Polsce nielegalnie może nawet po-

nad dwukrotnie przekraczać liczbę osób podejmujących legalną pracę, czyli sięgać znacznie ponad 400 tysięcy (Ukraińcy uciekają... 2014).

Z kolei zgodnie z wynikami badań migrantów zarobkowych, przeprowadzonych przez Ukraiński Komitet Statystyczny i Akademię Nauk, cytowanych przez portal informacyjny dla ukraińskich migrantów Nasz Wybir, liczba Ukraińców pracujących w Polsce w latach 2010–2012 sięga 168 tysięcy (Polska atrakcyjna... 2013). Liczba ta nawiązuje do szacunków łącznej liczby osób przebywających legalnie (65 tysięcy) i nielegalnie (60 tysięcy) w Polsce, dokonanych na takich samych zasadach, jak oszacowanie dla województwa lubelskiego opisane szczegółowo powyżej.

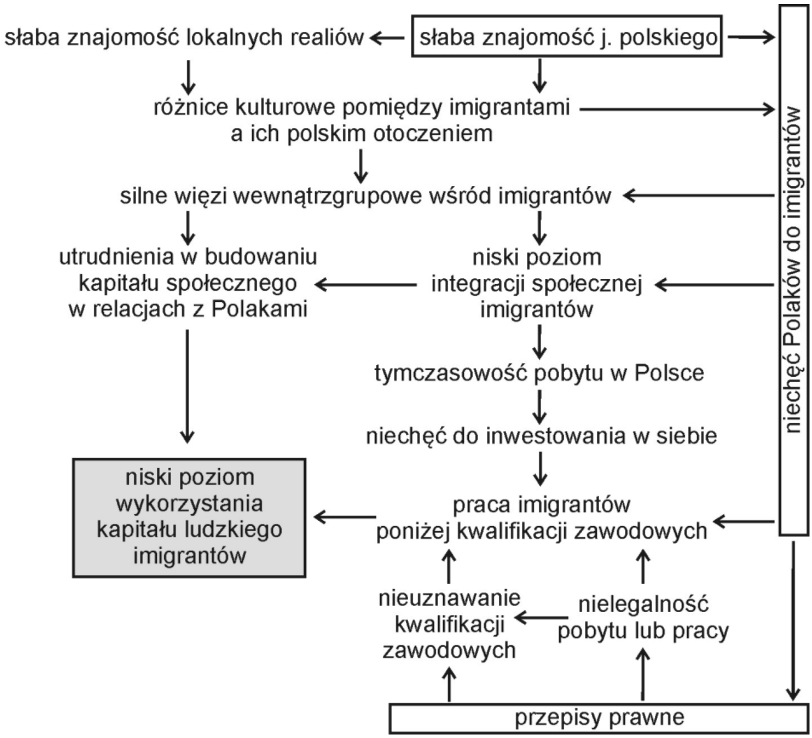
Podsumowując szacunki dokonane różnymi metodami, podawane przez różne źródła – od analiz naukowych, poprzez dane polskiej i ukraińskiej administracji publicznej, po informacje pochodzące od organizacji społecznych – szacowana liczebność obywateli Ukrainy nielegalnie przebywających lub pracujących w Polsce waha się od 20 do 400 tysięcy, a w województwie lubelskim – od 1,5 do 9 tysięcy osób. Chociaż w sensie czysto formalnym zbieżność szacunków, wobec braku możliwości empirycznej weryfikacji któregokolwiek z nich, nie stanowi o ich wysokiej wiarygodności, to wydaje się, że szacunki dokonane w niniejszej pracy – 60 tysięcy w Polsce i 2,5–4,1 tysiąca w województwie lubelskim – na powyżej nakreślonym tle wydają się dobrze odzwierciedlać prawdopodobny stan faktyczny[182].

7.3. Imigranci z Ukrainy w województwie lubelskim jako ukryty kapitał ludzki

Obywatele Ukrainy przebywający na obszarze województwa lubelskiego stanowią kapitał ludzki, którego efektywne wykorzystanie mogłoby w pewnym stopniu stanowić przeciwwagę dla kapitału ludzkiego utraconego z tytułu emigracji lub migracji wewnętrznych do innych regionów Polski i zmniejszyć różnice rozwojowe pomiędzy województwem lubelskim a pozostałą częścią kraju. W tym kontekście napływ Ukraińców można by określić mianem migracji kompensacyjnych. Maksymalizacja wykorzystania potencjału imigrantów wymaga jednak likwidacji barier i skutecznego zniwelowania oddziaływania wszystkich

[182] W badaniach relacjonowanych przez Icduygu i Unalan (2002) w Hiszpanii w 1998 roku proporcja pomiędzy liczebnością migrantów legalnych (zarejestrowanych) a nielegalnych (szacowanych) była jak około 4 do 1. Analogiczna proporcja w przypadku szacunków podanych powyżej dla województwa lubelskiego – 6,6 tys. do 2,5-4,1 tys. – wynosi około 2 do 1. Nie sposób traktować także tego podobieństwa jako dowodu wiarygodności szacunków dla województwa lubelskiego, jednak pokazuje to, że dokonany szacunek nawiązuje poziomem do innych istniejących ocen.

tych czynników, które powodują, że część ich kapitału ludzkiego jest marnowana. Szczegółowa analiza tych czynników została przedstawiona w rozdziałach 2.4 oraz 3.3, jednak dla zachowania przejrzystości wywodu oraz osadzenia go w realiach relacji pomiędzy obywatelami Polski a obywatelami Ukrainy najważniejsze spośród nich przedstawiono na rycinie 10. Należy podkreślić, że termin „imigrant" używany na rycinie 10 należy rozumieć szeroko – przedstawione prawidłowości dotyczą zarówno większości imigrantów legalnych, jak i nielegalnych, a także osób, które nie wyczerpują przyjętej do celów statystycznych definicji migranta, np. przyjeżdżają do pracy sezonowej na kilka tygodni.



Rycina 10. Czynniki wpływające na niski poziom wykorzystania kapitału ludzkiego Ukraińców w Polsce.

Źródło: opracowanie własne.

Czynniki wpływające na niski poziom wykorzystania kapitału ludzkiego Ukraińców w Polsce układają się w trzy pozostające we wzajemnej współzależności łańcuchy przyczynowo–skutkowe. Pierwszy z nich dotyczy samych Ukraińców i bierze początek w różnicach językowych, drugi w niechęci Polaków do imigrantów, a trzeci – w przepisach prawnych. Stosunkowo najprostszym ruchem wyzwalającym ukryty kapitał ludzki Ukraińców byłaby zmiana przepisów

prawnych w taki sposób, aby zmaksymalizować ich szanse na legalny pobyt i legalną pracę w Polsce w tych zawodach, w których mogliby oni najlepiej wykorzystać swój potencjał. Wymagałoby to stopniowej likwidacji wiz, zniesienia konieczności uzyskiwania pozwoleń na pracę długoterminową oraz wyrażenia zgody na osiedlanie się Ukraińców w Polsce. Chociaż dzisiaj postulaty te wydają się zupełnie nierealne, to spełnienie przez Ukrainę tylko jednego warunku – wejście w struktury Unii Europejskiej – natychmiast powoduje, że wszystkie te postulaty stają się oczywistością. Poprawienie znajomości języka polskiego leży w gestii samych imigrantów, niemniej jednak to po stronie polskich władz istnieją możliwości zaoferowania darmowych kursów językowych imigrantom – podobnie, jak jest to realizowane w przypadku Polaków i przedstawicieli innych nacji, którzy wyemigrowali do Niemiec[183]. Najtrudniej o zmianę trzeciej przyczyny problemów z wykorzystaniem kapitału ludzkiego imigrantów, czyli niechęci wielu mieszkańców Polski do ludności napływowej. Chociaż w tym przypadku możliwości władz są ograniczone, to w jej zasięgu jest np. udzielanie wsparcia dla kampanii społecznych zmierzających do obalania stereotypów i przełamywania barier.

Widać zatem, że we wszystkich obszarach stanowiących fundamenty problemu z właściwym wykorzystaniem kapitału ludzkiego imigrantów polskie władze dysponują narzędziami skutecznego oddziaływania i poprawy sytuacji. Do podobnych wniosków przed dekadą doszli Bieniecki i in. (2005), analizując uwarunkowania integracji społecznej imigrantów z Ukrainy w Polsce, w tym czynniki społeczno-kulturowe oraz polityczne. Także wielu innych badaczy uważa, że kluczową determinantą migracji jest polityka państwa, które powinno wziąć na siebie odpowiedzialność także za skutki społeczne migracji (por. np. Kicinger 2005). Kloc-Nowak (2007) wymienia szereg pól, na których państwo mogłoby być bardziej aktywne niż dotychczas. Są to m.in.: zorganizowanie kampanii informacyjnej dla imigrantów na temat procedur legalizacji pobytu i pracy, wprowadzanie zachęt do legalizacji pracy w charakterze pomocy domowej, doradztwo zawodowe, aktywne pozyskiwanie pracowników w tych zawodach, gdzie istnieje nierównowaga pomiędzy popytem a podażą pracy, promowanie wśród Polaków wiedzy na temat Ukrainy i Ukraińców w celu zmniejszania dystansu i łamania stereotypów i inne. Obecnie część spośród wymienionych tu działań państwo już prowadzi, jednak ich adresatami są niemal wyłącznie uchodźcy oraz osoby ubiegające się o nadanie tego statusu, stanowiące, w sensie

[183] Zimmermann (2001) wskazuje, że znajomość języka jest najważniejszym czynnikiem integracji imigrantów. Identyczną tezę stawiali przebywający w Polsce cudzoziemcy, wskazując brak lub niedobór kompetencji językowej jako swój główny problem rzutujący na tempo integracji i na możliwość odnalezienia się na rynku pracy (Duszczyk 2012). Efektywna polityka integracyjna powinna zatem uwzględniać potrzebę organizacji kursów językowych dla imigrantów.

ilościowym, margines grupy imigrantów. Kluczowe pozostaje jednak pytanie, w jakim stopniu pozyskanie na stałe imigrantów z Ukrainy i wykorzystanie ich kapitału ludzkiego jest w stanie skompensować utratę kapitału ludzkiego Polaków, którzy opuścili województwo lubelskie. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga skwantyfikowania kapitału ludzkiego obu tych grup. Kwantyfikacja ta zostanie dokonana z wykorzystaniem liczebności imigrantów z Ukrainy oszacowanej w rozdziale 7.2 oraz na podstawie wybranych elementów metod obliczania kapitału ludzkiego przedstawionych w rozdziale 2.1.

Wybór zmiennych do analizy ilościowej jest w praktyce podyktowany dostępnością danych, a dane na temat imigrantów nielegalnych są z natury rzeczy niedostępne. W przypadku Ukraińców legalnie przebywających w Polsce znane są dane o odsetku osób legitymujących się określonym poziomem wykształcenia. Około 35% imigrantów z Ukrainy, którzy przybyli na pobyt stały legitymuje się wykształceniem wyższym, około 40% – średnim i policealnym, a pozostałe 25% – niższym niż średnie. Struktura ta w przypadku osób przybywających na czas określony jest nieco inna; wartości wynoszą odpowiednio: 25%, 50% i 25%[184]. Bezpośrednie przypisanie którejkolwiek z tych wartości imigrantom nielegalnym prawdopodobnie byłoby błędem, gdyż, jak wcześniej wykazano, status statystycznego imigranta ma z reguły związek z poziomem jego wykształcenia. Z reguły najniższym dysponują ci, którzy przekroczyli granicę nielegalnie. Tak więc należałoby przyjąć, że w przypadku nielegalnych imigrantów z Ukrainy proporcje pomiędzy trzema przedstawionymi powyżej grupami w strukturze wykształcenia są jeszcze mniej korzystne niż w przypadku migrantów okresowych.

Jeśli przyjąć za punkt odniesienia deklaracje samych Ukraińców, to w udział osób z wykształceniem wyższym wśród obywateli Ukrainy pracujących w Polsce wynosi 12%, aż 60% ma wykształcenie średnie, pozostali – niższe niż średnie (Polska atrakcyjna... 2013). Te proporcje także sugerują, że w grupie imigrantów nielegalnych przeciętny poziom wykształcenia jest niższy niż w grupie imigrantów legalnych, nie sposób jednak wywnioskować z nich konkretnych wartości. Jednak nawet gdyby przypisanie imigrantom konkretnego poziomu wykształcenia było możliwe w sposób wiarygodny, to szacunek łącznej wartości kapitału ludzkiego imigrantów byłby obarczony błędem wynikającym z konieczności przyjęcia wspólnego mianownika dla ludzi, którzy mogą znacząco różnić się liczbą lat otrzymanej edukacji, chociaż finalnie legitymują się takim samym poziomem wykształcenia. Nałożenie się na siebie błędów szacunków liczebności grup, liczby lat edukacji oraz różnic w jej jakości doprowadziłoby do wysokiego

[184] Szacunki na podstawie znanych wartości z lat 2006-2011. Dane według stanu z 2012 roku dla wszystkich obecnych na terytorium Polski obywateli Ukrainy wynoszą odpowiednio: 26,3%, 52,6% i 21,1%. Nieco zbliżone dane cytuje Duszczyk (2012) za badaniami empirycznymi przeprowadzonymi przez GUS w 2008 roku: wykształcenie wyższe 25%, średnie ogólnokształcące 40%, średnie zawodowe 20%.

poziomu niepewności odnośnie wiarygodności, a zatem przydatności analitycznej uzyskanego wyniku końcowego, postanowiono więc dokonać porównań w każdej z grup, podzielonych z uwagi na poziom wykształcenia, osobno (por. tab. 12). Z podobnych powodów zrezygnowano z wprowadzania innych zmiennych, np. wieku imigrantów, chociaż najnowsze badania prowadzone na terenie Polski wskazują, że kapitał ludzki z wiekiem maleje[185].

Tabela 12. Wielkość rocznych migracji w województwie lubelskim według typu migracji i wykształcenia

Kategoria	Wykształcenie		
	wyższe	średnie i policealne	niższe niż średnie
Migracje rejestrowane			
Migranci z innych województw	695	1031	2050
Imigranci	70	93	153
Migranci do innych województw	1863	2607	3702
Emigranci	83	182	289
Saldo migracji rejestrowanych	–1181	–1665	–1788
Potencjalni imigranci			
Imigranci nielegalni	50	250	160
Absolwenci studiów	340	-	-
Posiadacze zezwoleń na pracę	266	305	190
Suma	656	555	350
Saldo z uwzględnieniem migracji kompensacyjnych	–525	–1110	–1438
Inni			
Robotnicy sezonowi w woj. lubelskim	1458	7291	4618
Imigranci nielegalni w Polsce	6250	31250	20000
Absolwenci studiów w Polsce	1620	-	-
Posiadacze zezwoleń na pracę w Polsce	7172	8196	5123

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł do rycin 7 i 9 oraz tabel 10 i 11. Dane dla migracji rejestrowanych: wartości średnie roczne z lat 1999–2013. Dane dla migracji potencjalnych: szacunki dla roku 2013. Szacunki dla Polski w kategorii „Inni" z wyłączeniem województwa lubelskiego.

185 Węziak-Białowolska i Kotowska (2012) wykazały istnienie związku pomiędzy wielkością kapitału ludzkiego jednostek a wiekiem, na przykładzie ludności Polski. Stwierdziły, że najwyższym kapitałem ludzkim charakteryzują się osoby w wieku 15-24 lata, a najniższym osoby w wieku powyżej 75 lat. Szybki spadek wartości kapitału ludzkiego wraz z wiekiem wynika w głównej mierze z bardzo szybkiego starzenia się technologii uważanych za nowoczesne oraz znacznie wyższego poziomu elastyczności ludzi młodych w przyswajaniu sobie zdobyczy technologicznych.

Analiza tabeli 12 wskazuje, że na wszystkich trzech poziomach wykształcenia województwo lubelskie charakteryzuje się odpływem netto ludności, której migracje mają charakter rejestrowany. Faktyczny deficyt w grupie osób z wykształceniem wyższym jest z dużym prawdopodobieństwem wyższy od widocznego w tabeli, ze względu na powszechność zjawiska podejmowania przez imigrantów prac poniżej ich kwalifikacji zawodowych i niezgodnie z poziomem posiadanego wykształcenia. W poszukiwaniu możliwości kompensacji deficytu kapitału ludzkiego wskazano w tabeli kilka grup osób, wśród których można by poszukiwać osób zainteresowanych pozostaniem w województwie lubelskim i podjęciem pracy. Są to imigranci nielegalni, absolwenci studiów oraz posiadacze zezwoleń na pracę.

W dzisiejszych realiach społeczno-gospodarczo-politycznych pewna część osób nielegalnie przebywających lub pracujących na obszarze województwa nie byłaby skłonna zmienić swojego statusu, m.in. ze względu na zmniejszenie się swojej przewagi konkurencyjnej względem Polaków w przypadku opodatkowania ich pracy. Z podobnych powodów, a także z uwagi na czasochłonność i złożoność procedur znaczna część pracodawców nie byłaby chętna do udzielenia wsparcia w legalizacji pobytu zatrudnionym przez siebie nielegalnym imigrantom. Zmiana tych realiów, uproszczenie procedur, a przede wszystkim zmiana paradygmatu polityki względem imigrantów warunkują możliwość pełnego wykorzystania tej części kategorii potencjalnych imigrantów jako kapitału ludzkiego w województwie lubelskim. Obecnie kapitał ludzki tej grupy jest wykorzystywany znacznie poniżej możliwości. Większość tych osób, niezależnie od ich wykształcenia, jest zatrudniana w charakterze robotników wykonujących proste prace budowlane, remontowe czy ogrodnicze, a także jako pomoc domowa, opieka nad dziećmi lub ludźmi starszymi (por. Bieniecki i in. 2005; Bieniecki 2007; Brunarska, Grotte, Lesińska 2012).

Absolwenci studiów wyższych to druga grupa osób potencjalnie zainteresowanych pozostaniem w Polsce. Nad osobami o statusie nielegalnych imigrantów mają oni kilka istotnych przewag: przebywają w Polsce legalnie, kilkuletni pobyt pozwolił im zapoznać się z realiami życia w kraju, mają – z definicji – wykształcenie wyższe zdobyte w Polsce, więc znika problem uznawania kwalifikacji zdobytych za granicą. Można też założyć, że przez kilka lat studiów nauczyli się języka polskiego w stopniu umożliwiającym swobodną komunikację. Dzięki wszystkim wymienionym czynnikom łatwo i szybko wtapiają się oni w polskie społeczeństwo. Liczba ukraińskich studentów w województwie lubelskim szybko wzrasta (Więcej studentów... 2013; Lublin ma... 2014), więc teoretyczny potencjał tej grupy ludzi jest znacznie większy niż przyjęta w tabeli 12 wartość wynikająca z obecnej średniej liczby studentów jednego roku, przyszłych absolwentów. Możliwość wykorzystania tego potencjału jest jednak, podobnie jak w po-

przednim przypadku, uwarunkowana prawnie. Chociaż cudzoziemscy absolwenci polskich uczelni wyższych mają obecnie możliwość podjęcia pracy bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę, to wciąż nie mają prawa legalnie pozostać w Polsce po zakończeniu studiów, jeśli nie uzyskają stosownych zezwoleń (Duszczyk 2012). Powoduje to, że zamiast wykorzystać kapitał ludzki ukraińskich absolwentów oraz kapitał społeczny, wytworzony dzięki ich kilkuletniemu pobytowi w Polsce, Polska poprzez politykę prowadzoną względem absolwentów uczelni wyższych skłania ich do powrotu na Ukrainę lub wyjazdu do innego państwa. W świetle badań wskazujących na to, że studenci dysponują najwyższym kapitałem ludzkim ze wszystkich grup społecznych wyróżnionych ze względu na status na rynku pracy[186], podjęcie natychmiastowych działań ukierunkowanych na skuteczne zatrzymanie ich w Polsce wydaje się być koniecznością. Dotychczasowe zaniedbania w tym zakresie są oznaką zupełnego braku wyobraźni decydentów oraz ignorowaniem rozwiązania problemu deficytu kapitału ludzkiego, które samo się nasuwa. Potrzebą chwili jest także intensyfikacja działań ukierunkowanych na przyciąganie do Polski jak największej liczby studentów z zagranicy, co poprawiłoby chwilową sytuację uczelni wyższych, a w perspektywie kilku lat zwiększyło podaż relatywnie wysokiej jakości kapitału ludzkiego na rynku pracy. Politykę przyciągania najlepszych absolwentów szkół średnich z zagranicy już od kilku dekad prowadzą liczne uniwersytety ze Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Wielkiej Brytanii czy Irlandii, istnieją zatem stosunkowo proste wzorce gotowe do naśladowania (por. Pacek 2005).

Trzecia grupa potencjalnych imigrantów to posiadacze zezwoleń na pracę. Można zakładać, że grupa ta jest w zdecydowanej większości rozłączna względem dwóch poprzednich; nielegalność pobytu skutecznie utrudnia uzyskanie zezwolenia na podjęcie legalnej pracy, a studenci posiadający zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na odbywanie studiów są zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę (Ustawa o promocji... 2004). Można też przypuszczać, że są to osoby bardziej niż inne zdeterminowane do uzyskania stałego zatrudnienia w Polsce, skoro skutecznie wystarały się o zezwolenie na pracę, pomimo istnienia możliwości podjęcia pracy sezonowej na okres do sześciu miesięcy na podstawie oświadczenia przyszłego pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi (Rozporządzenie... 2006; Rozporządzenie... 2011). Teoretyczny potencjał tej grupy ludzi jest widoczny w tabeli 12. Udział ludności z wykształceniem wyższym jest w tej grupie wyjątkowo duży, około dwukrotnie większy od odsetka ludności z wykształceniem wyższym w Polsce, i wynosi około 35%; tymczasem w Polsce, według danych ze Spisu Powszechnego z 2011

[186] Analiza wykonana przez Węziak-Białowolską i Kotowską (2012) dotyczyła wprawdzie polskich, a nie ukraińskich studentów, jednak metodologia tych badań pozwala przypuszczać, że ich wyniki w przypadku Ukraińców byłyby zbliżone.

roku, jest to 17,5%. Obecnie kapitał ludzki tej grupy jest wykorzystywany w niewielkim stopniu, czego miarą jest fakt, że aż 92% osób spośród nich podjęło pracę w charakterze robotników wykwalifikowanych[187]. Struktura zatrudnienia tej grupy ludzi odbiega od struktury zatrudnienia zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie. Aż 70,7% zatrudnionych uzyskało zezwolenie na pracę w transporcie i gospodarce magazynowej (46,4%) lub w handlu hurtowym i detalicznym (24,3%), podczas gdy w województwie lubelskim w tych dwóch sektorach łącznie zatrudnionych jest zaledwie 5,2% pracujących[188]. Przejawem prowadzonej wobec Ukraińców polityki zatrudnienia jest także czas, na jaki wydawane są zezwolenia na pracę. W 87,5% przypadków zezwolenia wydano na czas od 3 do 12 miesięcy, a tylko w niespełna 3% przypadków na okres dłuższy niż dwa lata. Zmiana proporcji na korzyść tych osób i powszechne udzielanie zezwoleń na co najmniej kilka lat byłoby czynnikiem stabilizującym sytuację Ukraińców w Polsce i skłaniającym ich do poważnego rozważenia imigracji na stałe. Z badań przeprowadzonych wśród cudzoziemców przebywających w Polsce wynika, że zmiana dotychczasowego nastawienia, w większości przypadków niechętnego osiedleniu w Polsce na stałe, jest możliwa i uzależniona w głównej mierze od otrzymania prawa pobytu i zgody na zatrudnienie na długi czas. W takiej sytuacji cudzoziemcy byliby także skłonni rozważyć sprowadzenie do Polski najbliższej rodziny (Duszczyk 2012).

Jak wynika z tabeli 12, nawet potraktowanie wszystkich trzech wymienionych powyżej grup osób jako potencjalnych imigrantów, wypełniających luki na rynku pracy województwa lubelskiego i wnoszących tu swój kapitał ludzki, nie może w pełni skompensować strat z tytułu odpływu ludności. Pomimo tego potencjalna poprawa sytuacji wydaje się być bardzo znacząca. Kompensacja utraty osób z wykształceniem wyższym na poziomie przekraczającym 55%, a dla niższych poziomów wykształcenia odpowiednio 33% i 20%, to radykalna zmiana dotychczasowej sytuacji i poważny dopływ kapitału ludzkiego. Warto także zauważyć, że wobec znacznie niższego średniego wieku Ukraińców przybywających do województwa lubelskiego niż Polaków zamieszkujących region, jakość kapitału ludzkiego uległaby dalszej poprawie; jak podaje Duszczyk (2012), niemal 45% wszystkich cudzoziemców, którzy mogli w 2011 roku podjąć pracę na podstawie oświadczenia pracodawcy stanowiły osoby w wielu 26–40 lat (por. także Węziak-Białowolska, Kotowska 2012).

[187] Źródłem wszystkich danych w tym akapicie są zestawienia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i obliczenia wykonane na ich podstawie (dane za rok 2013).

[188] W skali całej Polski wskaźnik ten wynosi 7,1%. W przypadku Ukraińców, dostępne są dane dotyczące charakteru podejmowanej pracy dla prawie 48% osób, które uzyskały zezwolenie na pracę. Dane dotyczące sekcji PKD są znane dla ponad 88% tych osób. W obu przypadkach można przyjąć, że informacje te są reprezentatywne dla całej grupy, ze względu na wysoki odsetek oraz znaczną liczebność obserwacji statystycznych.

Istnieją jeszcze dwie grupy obywateli Ukrainy, w przypadku których zmiana w zakresie polityki względem cudzoziemców w Polsce mogłaby doprowadzić do wzrostu ich zainteresowania migracją na stałe. Pierwszą grupą są osoby przyjeżdżające do prac sezonowych. Ich liczebność znacznie przewyższa zapotrzebowanie rynku pracy województwa lubelskiego, mierzone wielkością straty z tytułu migracji – w przypadku osób z wykształceniem wyższym oraz niższym niż średnie około 3–krotnie, w przypadku wykształcenia średniego – ponad 6–krotnie. Nie sposób przewidzieć jednak, jaka część z nich poważnie rozważałaby trwałą zmianę miejsca zamieszkania i przeniesienie do Polski, nawet w sytuacji zmiany warunków przyjazdu, pobytu i pracy na znacznie korzystniejsze od obecnie obowiązujących. Szylko-Skoczny i Duszczyk (2010) podają, że aż 78% badanych Ukraińców wyraziło chęć przedłużenia swojego pobytu w Polsce, o ile ich zatrudnienie miałoby charakter legalny. Gdyby przyjąć, że w analizowanej grupie wskaźnik ten pozostawałby na poziomie nawiązującym do powyższego, wówczas kompensacja utraconego w województwie lubelskim kapitału ludzkiego byłaby pełna.

Drugą bardzo liczną grupą osób, które potencjalnie mogłyby skompensować utratę kapitału ludzkiego w województwie lubelskim są trzy ostatnie wymienione w tabeli 12 grupy – nielegalni imigranci, absolwenci studiów oraz osoby posiadające zezwolenie na pracę – ale przebywający w innych województwach Polski. Wybór obecnego miejsca ich pobytu i pracy zapewne nie był przypadkowy – istnieje wyraźna korelacja pomiędzy wysokością wynagrodzeń a wielkością napływu cudzoziemców do poszczególnych województw Polski (por. Duszczyk 2012) – zatem założenie o możliwości nakłonienia ich do zmiany miejsca pobytu i pracy i przeniesienie do województwa lubelskiego może wydawać się nierealistyczne. Jednak, podobnie jak w przypadku wszystkich poprzednio rozważanych grup, warunkiem sukcesu jest zmiana dzisiejszych realiów i stworzenie takich warunków, które umożliwią osiągnięcie zakładanych celów. Gdyby przyjąć założenie, że przyciągnięcie osób przebywających w innych miejscach Polski do województwa lubelskiego może być środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest skuteczne wsparcie rozwojowe regionu o charakterze peryferyjnym, wówczas do zasad wydawania zezwoleń na pracę i legalizacji długoterminowego pobytu cudzoziemców należałoby wprowadzić zmienną przestrzenną. Zamieszkanie i praca na obszarze województwa lubelskiego mogłyby być prawnie dozwolone, natomiast w innych województwach – nie. Propozycja ta, po ewentualnym uwzględnieniu innych województw peryferyjnych[189], mogłaby podzielić Polskę, z perspektywy imigrantów z Ukrainy, na

[189] Kryteria wyróżnienia regionów peryferyjnych, które zostałyby objęte proponowaną zasadą są kwestią odrębnej dyskusji. Można by uwzględnić wyniki analizy peryferyjności, przedstawione w rozdziale 7.1, można kierować tę formę wsparcia do województw tzw. Polski Wschodniej lub jeszcze

dwie grupy regionów: te, w których pobyt i praca mają charakter podobny do dotychczasowego, oraz te, gdzie droga do uzyskania pozwolenia na pobyt i pracę jest zdecydowanie łatwiejsza i szybsza. Docelowym stanem byłoby uzyskanie przez imigrantów obywatelstwa i pełni wiążących się z tym praw, co automatycznie znosiłoby przestrzenne ograniczenia w możliwości podejmowania legalnej pracy. Wydaje się, że osiągnięcie stabilizacji życiowej i zawodowej w miejscu trwającego przez kilka lat zamieszkania doprowadziłoby jednak do pozostania tam znacznej większości nowych obywateli Polski. Można oczekiwać, że wzorce migracji wewnętrznych tej grupy osób docelowo zbliżałyby się do wzorców migracji wewnętrznych Polaków. W przypadku województwa lubelskiego oznaczałoby to odpływ netto około 2‰ tej populacji rocznie, zatem ogromna jej większość pozostałaby na miejscu i zwiększała poziom kapitału ludzkiego regionu.

Należy wszakże pamiętać, że chociaż szczegółowe rozwiązania dotyczące imigrantów pozostają w gestii organów administracji państwowej, to fundamentalne zmiany polityki imigracyjnej wymagają uzgodnienia i porozumienia na forum Unii Europejskiej. Nawet wtedy, kiedy formalnie uzgodnienie takie nie jest konieczne, jak w przypadku akcji abolicyjnych, odbycie konsultacji międzynarodowych jest wskazane, gdyż skutki takiej abolicji pośrednio dotykają wszystkie państwa członkowskie, mogą więc wywołać negatywne reakcje w przypadku postawienia ich wobec faktów dokonanych (por. Kraler 2009). Propozycja znaczącej liberalizacji polityki prowadzonej przez Polskę względem obywateli Ukrainy w zakresie prawa wizowego, zasad podejmowania pracy, pobytu i uzyskiwania obywatelstwa także mogłaby spotkać się ze sprzeciwami ze strony unijnych partnerów Polski. Nie może to jednak być argument przeciwko podjęciu działań, które mają szanse skutecznie wspomóc w rozwoju najsłabsze ekonomicznie regiony Polski.

Obecne w literaturze przedmiotu rozważania dotyczące nielegalnych imigrantów z Ukrainy do Polski dotychczas koncentrowały się głównie na próbach oszacowania ich liczebności oraz charakteru wykonywanych przez nich zajęć zarobkowych, przyczynach nielegalności i ścieżkach wyjścia z nielegalności. Wydaje się, że warto jednak zmienić rozłożenie akcentów w analizie. Ważniejsze od tego, jaka jest obecna liczebność tej grupy, jest to, w jaki sposób osoby o różnym statusie, w tym nielegalnie przebywające lub pracujące w Polsce, mogłyby uzyskać prawo do pobytu i pracy na tych obszarach, gdzie ich kapitał ludzki jest najbardziej potrzebny – w regionach peryferyjnych. Skala ich dotychczasowego zatrudnienia w Polsce i wpływ na zasoby pracy był dotychczas oceniany jako

inaczej wyodrębnić obszary wsparcia. Wyodrębnienie to jest wtórne względem przyjęcia zasady jako takiej i nie będzie przedmiotem szczegółowych rozważań w niniejszej pracy.

marginalny, stawiano też tezy o możliwości zastąpienia Polaków przez cudzoziemców wyłącznie w sytuacji wyczerpywania się zasobów pracy w Polsce (por. Duszczyk 2012). Sytuacja ta może ulec zmianie. Istotne jest, aby zmiana ta była przemyślana, sterowalna i przynosiła oczekiwane rezultaty.

7.4. Rekomendacje

Jak wykazano w rozdziale 5, założenia polityki migracyjnej poszczególnych państw Unii Europejskiej nie uwzględniają zmiennej przestrzennej, dzięki której napływ imigrantów mógłby być kierowany do tych regionów, które w największym stopniu odczuwają negatywne skutki zmian demograficznych i gospodarczych. Analiza zrębów powoli powstającej polityki migracyjnej Polski także nie pozwala dostrzec elementów sygnalizujących istnienie koncepcji regionalnego zróżnicowania uwarunkowań prawnych migracji, dzięki którym strumień imigrantów mógłby być kierowany do regionów wymagających wsparcia rozwojowego. Natomiast polityka regionalna państw, a także polityka spójności Unii Europejskiej powstają w oderwaniu od polityki migracyjnej. Wciąż poszukuje się rozwiązań problemów regionów peryferyjnych w powstrzymywaniu odpływu ludności, w stymulowaniu napływu kapitału ekonomicznego oraz w poprawie stanu infrastruktury tych regionów – chociaż doświadczenie uczy, że wszystkie te metody charakteryzują się niskim poziomem skuteczności. Polityka regionalna w orbicie swoich zainteresowań nie dostrzega możliwości, jakie mogłaby jej stworzyć polityka migracyjna, gdyby odpowiednio wykorzystać możliwość kształtowania zmiennej przestrzennej w polityce migracyjnej i w sposób przemyślany dokonywać dystrybucji kapitału ludzkiego pochodzącego z zagranicy.

W celu stworzenia racjonalnej polityki migracyjnej Polski, która pozwoliłaby uniknąć błędów polityk migracyjnych popełnionych przez inne państwa, a także skorzystać z możliwości kształtowania jej regionalnego wymiaru, warto wyciągnąć wnioski z doświadczeń tych europejskich państw, które przejście z fazy państwa emigracyjnego do imigracyjnego mają już za sobą. Zgodnie z wymienionymi w rozdziale 5.2.5 krokami prowadzącymi do stworzenia sensownej polityki migracyjnej, po uświadomieniu na forum politycznym potrzeby stworzenia tej polityki, należałoby rozpocząć od szczegółowej analizy sytuacji na gruncie naukowym. Nie wymaga to przygotowywania kolejnych, bardzo rozległych analiz naukowych, opracowań statystycznych i raportów – ta praca w znacznej mierze jest już wykonana, a literatura przedmiotu bardzo rozbudowana. Na podstawie analizy istniejących prac należałoby sformułować doktrynę migracyjną i zdefiniować strategiczne cele, nie zapominając o komponencie przestrzennym. Następnie trzeba sformułować politykę migracyjną obejmującą

wszystkich imigrantów, nie tylko osoby starające się o nadanie statusu uchodźcy. Na etapie tworzenia aktów wykonawczych i szczegółowych rozwiązań wzorce zachodnioeuropejskie – dobre i złe – powinny być stałymi punktami odniesienia.

Ten etap powstawania polityki migracyjnej należy uznać za kluczowy. Jeśli polityka ta ma być stabilna i jeśli mamy uniknąć ciągłego wprowadzania zmian w trakcie jej realizacji, co zawsze prowadzi do chaosu, powinna ona być dobrze przemyślana. Dobrym początkiem mogłoby być powierzenie realizacji wszystkich zadań związanych zarówno z polityką *stricte* migracyjną, jak i z polityką integracyjną, jednej instytucji, na wzór holenderski. Pozwoliłoby to uniknąć chaosu kompetencyjnego i konieczności prowadzenia dodatkowych uzgodnień międzyresortowych, potrzebnych w przypadku rozbieżności wizji lub niezgodności aktów wykonawczych opracowywanych przez różne gremia.

Sugeruje się rozpoczęcie prac nad przestrzenną polityką migracyjną od spraw najbardziej fundamentalnych – od przedefiniowania paradygmatu społeczeństwa i przejścia od koncepcji ochrony obywateli Polski przed ludnością napływową na rzecz przygotowania fundamentów pod społeczeństwo wieloetniczne oraz przyszłą, skuteczną integrację imigrantów w polskim społeczeństwie. Przyjmowanie, a docelowo naturalizację imigrantów należy postrzegać w kategoriach korzyści a nie zagrożenia. Naturalizacja stanie się łatwiejsza dla imigrantów oraz łatwiej akceptowalna dla ludności rdzennej, jeśli polityka integracyjna zostanie właściwie zaprojektowana i będzie dobrze prowadzona. Kierowanie strumienia imigrantów do regionów peryferyjnych może w znacznym stopniu wpłynąć na strukturę etniczną przede wszystkim tych właśnie regionów, więc wysiłki na rzecz przygotowania ludności rdzennej do przyjęcia imigrantów powinny koncentrować się właśnie tam.

Kryteria i zasady przyjęcia, legalizacji, integracji, a z czasem naturalizacji imigrantów powinny być przede wszystkim czytelne i jednoznaczne. Wydaje się, że rozwiązania istniejące m.in. w Belgii, gdzie następuje automatyczna legalizacja imigranta na podstawie deklaracji samego zainteresowanego po siedmiu latach pobytu w kraju, mogłaby być traktowana jako rozwiązanie wzorcowe, chociaż przyjęty tam okres wydaje się być zbyt długi. Unika się wówczas uznaniowości akcji legalizacyjnych i niepewności związanej z jej wynikami dla imigranta, co w dotychczas obowiązującej w Polsce formule prawdopodobnie skłania wielu imigrantów do nie uczestniczenia w akcjach abolicyjnych. Warto zauważyć, że w tej koncepcji prowadzenie akcji abolicyjnych byłoby zupełnie niepotrzebne. Aspekt przestrzenny polityki migracyjnej mógłby być wyrażany różnicą czasu, po upływie którego imigrantowi przysługuje automatyczna legalizacja, na korzyść imigrantów legalizujących się w regionach peryferyjnych.

Pozwolenia na pracę powinny być wydawane na dłuższy niż dotychczas okres – na kilka lat, a nie kilka miesięcy. Doświadczenia Hiszpanii wskazują

jednoznacznie, że nadmierne skracanie tego czasu prowadzi do szybkiej zmiany statusu imigrantów z legalnego na nielegalny, co jest kierunkiem niepożądanym. Nie należy także ograniczać możliwości uzyskania pozwolenia na pracę do tych osób, które składają wniosek o takie pozwolenie w swoim państwie, jak czyni się to w Hiszpanii. Znacznie łatwiej jest bowiem zintegrować ze społeczeństwem imigrantów już w nim zadomowionych, przebywających w Polsce od pewnego czasu niż tych, którzy dopiero przyjechaliby tutaj po uzyskaniu stosownych zezwoleń. W kwestiach związanych z pracą model szwedzki, z ograniczaniem dostępu do rynku pracy imigrantom spoza Unii Europejskiej, w imię intensyfikacji poszukiwań pracowników z UE, należy uznać za niewłaściwy. Poważnie ogranicza on bowiem możliwość podjęcia legalnej pracy przez imigrantów i stawia ich na starcie na pozycji mieszkańców drugiej kategorii. W kształtowaniu wymiaru przestrzennego polityki migracyjnej można by przyjąć zmodyfikowany model brytyjski, tworząc liczne programy legalnej pracy dla imigrantów, przynajmniej częściowo ograniczone przestrzennie do regionów peryferyjnych. Pozwolenia na pobyt i pracę w regionach peryferyjnych mogłyby być przyznawane na dłuższy czas niż na innych obszarach, co byłoby kolejnym czynnikiem skłaniającym imigrantów do wybrania tych właśnie regionów jako miejsca swojego pobytu i pracy.

W tworzeniu zrębów polityki integracyjnej warto skorzystać z licznych doświadczeń, w tym błędów, brytyjskich, holenderskich, niemieckich i francuskich. Konsekwentne, realizowane od samego początku położenie nacisku na integrację imigrantów oraz ich adaptację do wypracowanych, dominujących w Polsce norm społeczno-kulturowych i poszanowanie dla fundamentalnych wartości pozwoliłoby zmniejszyć poziom napięć społecznych wynikających z różnic kulturowych pomiędzy imigrantami a ludnością rdzenną. Pomocnym narzędziem na pewno byłyby kursy językowe dla imigrantów, których uzupełnienie o moduł kulturowy pozwoliłoby im lepiej zaadaptować się do norm społecznych. Klasyczny model społeczeństwa wielokulturowego, z będącą jego efektem przestrzenną izolacją różniących się kulturowo grup imigracyjnych i podtrzymywaniem tego zróżnicowania przez czynniki państwowe, w imię poszanowania odmienności, został wielokrotnie zweryfikowany negatywnie, warto więc rozważyć ominięcie tego etapu rozwoju społeczeństwa i bezpośrednie przejście do etapu postmultikulturalizmu w imię zagwarantowania wyższej spójności społecznej (por. rozdział 6.3). Podobnie należy odrzucić model asymilacyjny, gdyż – jak dowodzą doświadczenia francuskie – stosowanie nadmiernie silnej presji na szybkie wtopienie się imigrantów w społeczeństwo kraju imigracji rodzi silne, niemal zautomatyzowane reakcje obronne i prowadzi do wzrostu napięć, zamiast je łagodzić.

Ostatnim etapem przemian imigranta w obywatela jest jego naturalizacja. Okres dziesięciu lat nieprzerwanego pobytu w państwie imigracji, będący

w Hiszpanii wymogiem uzyskania obywatelstwa, należy uznać za nadmiernie restrykcyjny i nierealistyczny. Podobnie jak postulowana powyżej automatyczna legalizacja pobytu, tak i naturalizacja mogłaby mieć charakter automatyczny, na wniosek imigranta posiadającego zezwolenie na pobyt stały np. od pięciu lat. Postuluje się także rezygnację z zasady *ius sanguinis* na rzecz przyjęcia zasady *ius soli*. W praktyce oznacza to stopniowe przechodzenie od społeczeństwa jednoetnicznego do wieloetnicznego, w którym grupy mniejszościowe mają znacznie więcej niż symboliczny, w sensie ilościowym, udział w społeczeństwie.

Napływ migrantów z zagranicy niemal zawsze jest źródłem obaw w społeczeństwach państw przyjmujących i rodzi napięcia społeczne. Jednak wyciąganie na tej podstawie wniosku o wyższości polityki ograniczania napływu imigrantów i ścisłego kontrolowania imigracji nad polityką ich racjonalnego przyjmowania i integracji byłoby błędem, państwa wysoko rozwinięte potrzebują bowiem imigracyjnej siły roboczej (por. rozdział 6.2). Problemem do rozwiązania powinno być zatem nie to, jak zatrzymać imigrantów w państwach ich pochodzenia, lecz jak zminimalizować negatywne skutki społeczne ich przyjmowania. Warto pamiętać, że przyciąganie do Polski imigrantów bliskich kulturowo pozwoliłoby zminimalizować ryzyko wystąpienia poważnych problemów społecznych na tle etnicznym, a zatem polityka ukierunkowana na obywateli Ukrainy mogłaby przynieść pozytywne efekty. Jednym z najważniejszych kluczy do sukcesu jest skuteczna polityka integracyjna. Nie powiedzie się ona jednak, jeśli imigrantom będziemy odmawiać prawa lub poważnie utrudniać dostęp do pełni praw obywatelskich. Przedstawiony wcześniej postulat symetrii w traktowaniu imigrantów do Polski oraz w oczekiwaniach co do traktowania emigrantów z Polski do innych państw mógłby być kolejnym stałym punktem odniesienia w budowaniu rozsądnej polityki migracyjnej.

Należy mocno podkreślić, że głównymi adresatami wszystkich przedstawionych powyżej działań nie są przyszli imigranci do Polski, lecz ludzie, którzy często od wielu lat przebywają na stałe lub czasowo w Polsce – osoby wielokrotnie przyjeżdżające do Polski na czas określony, migranci wahadłowi, osoby posiadające prawo tymczasowego lub stałego pobytu, a także przebywający *de facto* na stałe migranci nielegalni. Jak wykazano we wcześniejszych częściach rozdziału 7, łączna liczebność trzech najważniejszych grup przebywających w województwie lubelskim obywateli Ukrainy – nielegalnych imigrantów, absolwentów studiów oraz osób posiadających zezwolenie na pracę – jest na tyle mała, że nie pozwoli na pełną kompensację kapitału ludzkiego utraconego w województwie z tytułu odpływu ludności, niemniej jednak przyciągnięcie do tego regionu osób należących do tych samych kategorii, lecz przebywających w innych województwach pozwoliłoby całkowicie skompensować te straty. Wszystkie te osoby, ze względu na niekiedy znaczną długość dotychczasowego pobytu w Polsce,

już obecnie prawdopodobnie są w wysokim stopniu zintegrowane społecznie, lecz ich status prawny nie odzwierciedla tego faktu. Warto wykorzystać ich obecność i dać im możliwość samorealizacji, co będzie z pożytkiem zarówno dla imigrantów, jak i dla państwa polskiego i jego najbardziej niedomagających ekonomicznie regionów – regionów peryferyjnych.

Zakończenie

Regiony peryferyjne są od lat przedmiotem zainteresowania polityków i samorządowców, obiektem badań naukowców, a także miejscem zamieszkania licznych rzesz ludzi, których średni poziom życia jest z reguły niższy niż mieszkańców regionów rdzeniowych. Istnienie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, a zatem samo istnienie regionów peryferyjnych, jest zjawiskiem w pełni naturalnym, wynikającym z nakładania się szeregu czynników kształtujących obecną sytuację regionów, zakorzenionym w procesach długiego trwania i z tego powodu niemożliwym do eliminacji w krótkim czasie. Pomimo tego stale podejmowane są działania zmierzające do zmniejszenia dysproporcji rozwojowych. Istnienie różnic w poziomie rozwoju postrzega się bowiem negatywnie, upatrując w niższym poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego utrudnienia na ścieżce rozwoju regionów i zamieszkujących je społeczności.

Peryferyjność regionów może mieć charakter geograficzno-komunikacyjny, ekonomiczny, społeczno-demograficzny i kulturowy lub polityczno-administracyjny. Najczęściej wymienione tu aspekty peryferyjności regionów przenikają się wzajemnie i wzmacniają na zasadzie sprzężeń zwrotnych; peryferyjność w ujęciu przestrzennym może prowadzić do obniżenia atrakcyjności inwestycyjnej regionu (peryferyjność ekonomiczna), co powoduje zwiększenie odpływu ludności poszukującej bardziej atrakcyjnych warunków pracy i płacy w regionach rdzeniowych (peryferyjność społeczno-demograficzna). Narastającą polaryzację państw usiłuje się niwelować, korzystając z narzędzi wsparcia zewnętrznego oraz stymulacji wewnętrznej regionów. W wielu przypadkach jednak potencjał wsparcia i możliwości stymulacji wyczerpują się, a efekty są znacznie gorsze od zakładanych. Jak zauważają autorzy najnowszej Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (2014), istniejące dotychczas, proste czynniki rozwoju tego obszaru uległy wyczerpaniu – znaczną część ograniczeń dla lokalnej przedsiębiorczości zniesiono, działania na rzecz napływu kapitału zagranicznego są od lat prowadzone, a atrakcyjność relatywnie niskich kosztów pracy nie przynosi już dalszych szybkich efektów prorozwojowych. Ważnym czynnikiem, którego dalsze oddziaływanie jest spodziewane w najbliższych latach są środki unijne na realizację polityki spójności, niemniej jednak spodziewane jest znaczące zmniejszenie wielkości tych środków po zakończeniu właśnie rozpoczętego okresu programowania 2014–2020. Konieczne jest zatem jak najefektywniejsze wykorzystanie tych środków na innowacyjne przedsięwzięcia,

które wygenerują efekt prorozwojowy, nie będąc jedynie socjalnym wsparciem dla obszarów słabiej rozwiniętych (Strategia Rozwoju... 2014).

Podobne do przedstawionych powyżej postulaty są od lat zgłaszane w kontekście rozwoju zarówno województwa lubelskiego, jak i innych polskich województw o charakterze peryferyjnym. W przypadku województwa lubelskiego zakładane efekty nie zostały osiągnięte, na co dowodem i jednocześnie miarą jest istnienie stałego odpływu jego mieszkańców do lepiej rozwiniętych regionów Polski oraz za granicę. Jeśli przyjąć założenie, że poleganie na zewnętrznym wsparciu rozwojowym, jako głównym stymulatorze wzrostu, jest działaniem krótkowzrocznym i nieefektywnym w długim horyzoncie czasowym[190], to konieczne jest znalezienie takich czynników rozwoju i wzrostu, które – nie obciążając nadmiernie ani budżetu centralnego, ani nie bazując na środkach unijnych – pozwolą na harmonijny rozwój regionu i zmniejszą lukę rozwojową pomiędzy nim, a regionami rdzeniowymi.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o skuteczny stymulator rozwoju regionu, na podstawie teorii czterech kapitałów Ekinsa (1992), pozwoliło stwierdzić, że kluczem do sukcesu jest kapitał ludzki. Pozostaje on w sieci współzależności z pozostałymi trzema kapitałami – ekonomicznym, środowiskowym i społecznym – jednak ma do odegrania zdecydowanie najważniejszą rolę. Regiony peryferyjne niejako z natury rzeczy charakteryzują się odpływem netto ludności, czyli tracą swój kapitał ludzki. Próby powstrzymania tego odpływu, podobnie jak próby zwiększenia przyrostu naturalnego, są skazane na porażkę – narastająca mobilność siły roboczej na całym świecie, w Unii Europejskiej dodatkowo znacząco wzmocniona przez możliwość podejmowania legalnej pracy w innych państwach członkowskich bez istotnych ograniczeń, zwiększa skłonność do opuszczania regionów peryferyjnych na rzecz regionów oferujących lepsze warunki życia i pracy. Pomimo tego w dokumentach strategicznych odpływ ludności jest stale przedstawiany w kategoriach zjawiska o negatywnym wydźwięku, które należałoby powstrzymać, nie przedstawia się jednak żadnych propozycji realizacji tego celu, które nie byłyby już znane i zweryfikowane negatywnie pod kątem ich skuteczności. Z wysokim prawdopodobieństwem nie uda się to także w przyszłości, gdyż łatwość przemieszczania się siły roboczej stale wzrasta. Warto zwrócić uwagę, że inwestycje w infrastrukturę, w tym w drogi szybkiego ruchu, chociaż zwiększają komfort życia mieszkańców i ułatwiają dotarcie poten-

---

190 Przykładem obszaru, którego dobrobyt budowano środkami płynącymi z zewnątrz, jest dawna Niemiecka Republika Demokratyczna. Pomimo kilku bilionów euro przeznaczonych na inwestycje prorozwojowe w tej części Niemiec po *de facto* włączeniu NRD w struktury Republiki Federalnej Niemiec, wschodnia część kraju stale rejestruje odpływ ludności netto. Według danych Eurostatu aż trzy wschodnioniemieckie regiony poziomu NUTS 2 znalazły się w grupie dziesięciu regionów Unii Europejskiej o najwyższych wskaźnikach odpływu ludności w latach 2001-2010; były to: Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz i Thüringen.

cjalnych inwestorów do regionów peryferyjnych, także nie odwrócą tego trendu – mieszkańcy województwa lubelskiego nadal będą je opuszczać. Podobnie nieliczne, relatywnie niewielkie i powoli pojawiające się np. w Specjalnej Strefie Ekonomicznej w Lublinie zakłady przemysłowe nie spowodują, że saldo migracji ludności w województwie lubelskim w przewidywalnym horyzoncie czasowym przyjmie wartości dodatnie.

W poszukiwaniu drogi wyjścia z tej patowej sytuacji warto poszukiwać rozwiązań niestandardowych, skoro rozwiązania typowe zawodzą. Wydaje się, że takim właśnie rozwiązaniem jest uwolnienie i właściwe wykorzystanie kapitału ludzkiego obcokrajowców. Kapitał ten jest po części ukryty w cudzoziemcach przebywających nielegalnie już w chwili obecnej na obszarze województwa lubelskiego, a po części marnowany z powodu legalnego zatrudniania cudzoziemców na stanowiskach nieodpowiadających ich kwalifikacjom zawodowym i doświadczeniu. Zdecydowanie najliczniejszą grupą imigrantów w województwie lubelskim, a także w Polsce, są obywatele Ukrainy – i to oni właśnie mogą przynajmniej w pewnym stopniu skompensować straty regionu wynikające z odpływu jego mieszkańców do innych regionów Polski lub zagranicę.

Postulaty dostrzeżenia potencjału cudzoziemskiej siły roboczej, chociaż znalazły się w niektórych polskich dokumentach rządowych, nie formułują ani wprost ani nawet pośrednio potrzeby uwolnienia potencjału tych cudzoziemców, którzy już przebywają w Polsce. W Założeniach polityki ludnościowej Polski (2013, s. 208–209) czytamy:

> *System admisji i legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce, poza rozwiązaniami o charakterze ogólnym, powinien przewidywać preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie pobytu i pracy na terytorium RP dla wybranych grup cudzoziemców, do których należą [...] cudzoziemcy wykazujący zainteresowanie procesem integracji w Polsce i podejmujący działania w tym kierunku (np. nauka języka polskiego, aktywność społeczna etc.).*

Także ten dokument, postulujący wyjście poza rozważania ogólne w traktowaniu cudzoziemców, sam nie wykracza poza rozważania na wysokim poziomie ogólności na tyle, aby wskazać potencjał tkwiący w obecnych imigrantach z Ukrainy. Oprócz tych, którzy przebywają w Polsce już teraz, istnieje znaczna grupa Ukraińców, którzy byliby skłonni przyjechać do Polski na stałe, o ile stworzone zostałyby warunki prawno-administracyjne ułatwiające, a nie utrudniające im przyjazd, podjęcie pracy i osiedlenie (Duszczyk 2012). Precyzyjne oszacowanie liczebności tej ostatniej grupy nie jest możliwe, gdyż zmiana warunków przyjazdu, pracy i pobytu Ukraińców w Polsce z wysokim prawdopodobieństwem spowodowałaby zmianę liczby osób zainteresowanych przyjazdem do Polski; próba stwierdzenia zatem, ile osób stanowiłoby zasób potencjalnych imigrantów, wy-

magałaby przynajmniej wstępnego określenia tych warunków. Istnieją jednak liczne przesłanki pozwalające sądzić, że wielkość tej grupy byłaby znaczna. Ukraina jest współcześnie państwem należącym do ścisłej światowej czołówki państw przyjmujących i wysyłających migrantów, obok Stanów Zjednoczonych, Rosji, Indii oraz Niemiec. Dotychczas głównym partnerem migracyjnym Ukrainy pozostaje Rosja – w obu kierunkach zarejestrowano nieco ponad 3,5 miliona migracji (World... 2013). U schyłku minionej dekady Polska była czwartym najważniejszym celem ukraińskim migrantów zarobkowych – kierowało się tu około 8% wyjeżdżających; dziś jest drugim, po Rosji (Brunarska, Grotte, Lesińska 2012). W związku z oczekiwanym wzrostem wielkości migracji z Ukrainy do państw Unii Europejskiej w najbliższych latach[191] można zakładać, że teoretyczny potencjał emigracyjny Ukraińców jest wielokrotnie większy niż ewentualne potrzeby województwa lubelskiego w zakresie pozyskiwania kapitału ludzkiego.

Liczba Ukraińców zarejestrowanych w Polsce jako imigranci jest bardzo mała. Wynika to z bardzo restrykcyjnej, nieodpowiadającej potrzebom czasów definicji migracji międzynarodowej i imigranta użytkowanej w Polsce do celów statystycznych. Zastąpienie strat kapitału ludzkiego wynikających z odpływu ludności województwa do innych regionów Polski i za granicę jest możliwe tylko wtedy, jeśli w kręgu rozważań, oprócz imigrantów *sensu stricto*, znajdą się inne osoby przebywające na obszarze województwa, niezależnie od ich obecnego statusu, a także osoby potencjalnie zainteresowane przyjazdem. Są to przede wszystkim osoby przebywające lub pracujące w województwie lubelskim nielegalnie, absolwenci uczelni wyższych regionu oraz osoby posiadające pozwolenie na pracę, niewyczerpujące definicji imigranta. Liczebność osób z pierwszej z tych kategorii z natury rzeczy pozostaje nieznana; tym bardziej trudno o precyzyjne scharakteryzowanie tej grupy bądź oszacowanie wartości jej kapitału ludzkiego. Jak wykazały szacunki, dokonane na podstawie szczegółowej analizy sytuacji ani nielegalni imigranci, ani nawet wszystkie trzy wymienione grupy razem wzięte nie są w stanie w pełni skompensować utraty kapitału ludzkiego regionu, chociaż kompensacja na poziomie kilkudziesięciu procent wydaje się być bardzo znaczącą poprawą sytuacji regionu. W celu zidentyfikowania dodatkowych możliwości zasilenia zasobów kapitału ludzkiego regionu wskazano także na dwie inne grupy osób potencjalnych zainteresowanych długotrwałym pobytem w Polsce – są to przedstawiciele wymienionych powyżej trzech kategorii osób przebywający na innych obszarach Polski oraz robotnicy sezonowi. W każdej z tych grup można upatrywać szans regionu na pozyskanie kapitału ludzkiego, a ich łączna li-

[191] Spodarek (2013) oczekuje, że wielkość tych migracji będzie jeszcze większa niż obserwowana obecnie; przewiduje wzrost nawet o 30-40%. Z kolei Kupiszewski (2006) już przed dekadą prognozował utrzymanie w długim horyzoncie czasowym emigracji z Ukrainy i niektórych innych państw byłego ZSRR do państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym do Polski.

czebność dalece przekracza potrzeby województwa lubelskiego. Tym samym główna hipoteza badawcza niniejszej pracy, wskazująca, że międzynarodowe migracje kompensacyjne są w stanie w istotnym stopniu zastąpić kapitał ludzki w regionach peryferyjnych utracony z tytułu odpływu ludności do innych regionów lub zagranicę, została potwierdzona częściowo. Liczebność nielegalnych imigrantów już dziś obecnych na obszarach peryferyjnych jest bowiem zbyt mała, aby kompensacja strat migracyjnych była pełna. Uzyskanie tego efektu wymaga stworzenia i wykorzystania zmiennej przestrzennej w powstającej polityce migracyjnej, która może i powinna kierować strumień migrantów do regionów, które potrzebują kapitału ludzkiego.

Ukraińcy byliby skłonni pozostać w Polsce na dłużej, część nawet na stałe, jeśli warunki ich przyjazdu, pracy i pobytu zmieniłyby się. Jak wskazują Szylko-Skoczny i Duszczyk (2010), ponad trzy czwarte badanych osób wyraziło taką chęć, pod warunkiem uzyskania możliwości legalnego zatrudnienia. Jak wykazano w toku analizy, obecnie imigranci najczęściej wykonują prace zupełnie niezwiązane z ich kwalifikacjami zawodowymi, a dotyczy to zarówno imigrantów legalnych, jak i nielegalnych – zatem ich kapitał ludzki nie jest wykorzystywany efektywnie; w ten sposób potwierdzenie znalazła pierwsza szczegółowa hipoteza badawcza niniejszej pracy. Ponadto obecnie większość Ukraińców przyjeżdża do Polski na krótko, a migracje mają charakter cyrkulacyjny. W badaniach z 2010 roku, cytowanych przez Brunarską, Grotte i Lesińską (2012), zdecydowana większość Ukraińców przebywała w Polsce krócej niż 5–7 miesięcy, za to mediana liczby przyjazdów do Polski wyniosła aż pięć. Chociaż obserwowane jest stopniowe wydłużanie czasu przeciętnego pobytu w Polsce, to nie należy oczekiwać dokonania się znaczącej, samoistnej zmiany i wydłużenia czasu pobytu, jeśli warunki tego pobytu nie ulegną istotnej zmianie. Wykorzystanie kapitału ludzkiego Ukraińców wymaga gruntownej rewizji dotychczasowych praktyk oraz szybkiej zmiany paradygmatu w niezbyt dobrze sprecyzowanej i sformalizowanej, rodzącej się dopiero polityce migracyjnej Polski. Jest ona obecnie budowana na podstawie tych samych błędów, które zostały popełnione na etapie konstruowania fundamentów polityk migracyjnych wielu państw Europy Zachodniej. Jak pisał Nagel (2002), polityki te noszą cechy typowej schizofrenii – państwa potrzebują elastycznej, mobilnej siły roboczej i otwartych rynków pracy, ale jednocześnie chcą kontrolować granice i utrudniają przyjazd, pobyt i podjęcie pracy imigrantom. Można się spodziewać, że podążanie przez Polskę tą samą ścieżką z czasem doprowadzi do podobnej sytuacji i zbliżonych problemów, z którymi dziś boryka się Europa Zachodnia.

Wśród zmian, których wprowadzenie w Polsce należałoby rozważyć, można wskazać między innymi wydłużenie przeciętnego okresu, na jaki przyznaje się pozwolenie na pracę z kilku miesięcy do kilku lat, wprowadzenie zasady auto-

matycznej abolicji wynikającej na przykład z kilkuletniego pobytu i braku konfliktu z prawem w tym czasie[192] oraz wprowadzenie do polityki migracyjnej zmiennej przestrzennej, polegającej na zróżnicowaniu warunków pobytu i pracy oraz uzależnieniu ich od miejsca pobytu w Polsce. Ważnym czynnikiem powodzenia tych zmian byłoby także przyjęcie zasady 3xP: zasady przyjazdu, pobytu i pracy powinny być spójne, wynikać z przyjętych założeń, które z kolei byłyby emanacją postawionych polityce migracyjnej celów; jednym z kluczowych celów powinno być pozyskiwanie kapitału ludzkiego dla regionów peryferyjnych wśród cudzoziemców przebywających w Polsce oraz za granicą. Jak wykazano, osiągnięcie tego celu będzie możliwe, jeśli polityka migracyjna będzie zawierała komponent przestrzenny i będzie zintegrowana z polityką regionalną, co obecnie nie ma miejsca. Tym samym druga hipoteza szczegółowa, mówiąca o efektywnym wspieraniu polityki rozwoju regionalnego przez politykę migracyjną, została potwierdzona.

Imigracja z reguły budzi w społeczeństwach państw imigracyjnych obawy o miejsca pracy oraz o potencjalne konflikty wynikające z różnic hierarchii wartości będących pochodną różnic kulturowych. Obawy te są zjawiskiem naturalnym i typowym dla mieszkańców wielu, jeśli nie wszystkich państw. Mieszkańcy Europy Zachodniej obawiali się napływu imigrantów z Polski po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku, Polacy obawiają się napływu Ukraińców, a wśród mieszkańców Ukrainy powszechne są obawy przed skutkami imigracji z państw azjatyckich, kojarzonej ze wzrostem przestępczości, rozprzestrzenianiem się chorób i z handlem narkotykami (Uehling 2004). Jeśli migracja ma charakter nielegalny, wówczas skala obaw jest jeszcze większa, gdyż budzi się w społeczeństwie lęk przed ukrytym i nieznanym (por. Czy Polska potrzebuje... 2007). Potencjał konfliktów na tle kulturowym w przypadku imigrantów ukraińskich w Polsce jest bardzo niski. Wynika to z relatywnie niewielkich różnic kulturowych pomiędzy Polakami a Ukraińcami, w porównaniu z różnicami pomiędzy ludnością rdzenną większości państw Europy Zachodniej a imigrantami wywodzącymi się głównie, chociaż nie zawsze, z ich byłych kolonii. Imigranci z państw kulturowo bliższych państwu imigracji z reguły powodują znacznie mniej konfliktów niż przybysze z państw o odmiennych hierarchiach wartości i kulturze. W zgodnej z tą tezą ocenie Rafała Rogali, szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, *Jesteśmy w naprawdę korzystnej sytuacji, ponieważ mamy możliwość wprowadzenia na nasz teren migrantów bliskich nam kulturowo* (Grzechem byłoby... 2014). Dzięki temu Polska ma szanse uniknąć problemów, z jakimi boryka się np. Szwecja (por. Coraz więcej niechęci... 2014), Wielka Brytania czy Francja. Największe

[192] Oprócz oczywistego, w przypadku osób nielegalnie przebywających w Polsce, konfliktu z prawem wynikającego z samej nielegalności pobytu.

szanse na dobre funkcjonowanie w Polsce mają Ukraińcy z wysokim kapitałem kulturowo-zawodowym (por. Bieniecki i in. 2005).

W społeczeństwach państw przyjmujących imigrantów powszechne są także obawy o wzrost presji migracyjnej w sytuacji, kiedy warunki przyjazdu, pobytu i pracy są liberalizowane. Paradoksalnie konsekwencje są z reguły dokładnie odwrotne i presja migracyjna spada. Paradoks ten można tłumaczyć faktem legalizacji pobytu znacznej części osób, które do tej pory przebywały w państwie imigracji nielegalnie (por. Okólski 2001). Legalizacja pobytu ma jednak także negatywne strony, daje bowiem impuls dla przybycia kolejnych fal imigrantów, a także pośrednio zachęca do nieprzestrzegania prawa, nagradzając tych, którzy je złamali[193]. Wydaje się jednak, że zyski z przeprowadzenia abolicji przeważają nad kosztami. Nielegalni imigranci wychodzą z szarej strefy, zaczynają płacić podatki i składki ubezpieczeniowe, a legalizacja pobytu daje im poczucie bezpieczeństwa. To ostatnie z kolei zwiększa poczucie stabilizacji i ułatwia podjęcie decyzji o pozostaniu w państwie imigracji. Z perspektywy chęci pozyskania kapitału ludzkiego imigrantów w regionach peryferyjnych jest to decyzja korzystna. Warto także zauważyć, że legalizacja powoduje, że imigrant jest w znacznie mniejszym stopniu narażony na kryminalizację, rzadziej też pada ofiarą przestępstw – jako imigrant nielegalny unika kontaktów z władzą i nie zgłosi np. pobicia lub okradzenia na policji, jako legalny – nie ma tego problemu.

W kontekście polskich regionów peryferyjnych, w tym województwa lubelskiego, trzeba z naciskiem podkreślić, że postulowane szersze otwarcie na cudzoziemców ma poważne szanse wspomóc te regiony w rozwoju, a jednocześnie możliwe jest uniknięcie błędów i konfliktów obserwowanych w wielu państwach Europy Zachodniej. W przypadku obaw o wypieranie Polaków z rynku pracy warto zauważyć podobieństwa pomiędzy sytuacją polskich migrantów do Niemiec oraz ukraińskich migrantów do Polski. Podobnie jak ci pierwsi nie konkurują z Niemcami na rynku prac sezonowych w rolnictwie, gdyż niemieccy bezrobotni nie są zainteresowani podjęciem takiej pracy, tak Ukraińcy nie stanowią podobnej konkurencji dla polskich bezrobotnych (Wyzwania... 2003). Jednocześnie są zazwyczaj cenionymi pracownikami i mają bardzo silną motywację do pracy – ponieśli określone koszty przyjazdu i osiedlenia się w Polsce, trudniej jest im więc pozwolić sobie na nieefektywną pracę i w rezultacie na jej utratę. Podobnie jak Polacy pracujący w państwach Europy Zachodniej, tak i Ukraińcy

[193] Wyrazem braku akceptacji dla nieprzestrzegania prawa przez imigrantów są zasady przyjęte we Francji, gdzie osobom przekraczającym granicę nielegalnie lub nielegalnie przebywającym we Francji odmawia się prawa do legalizacji pobytu. Jednak nawet tam funkcjonuje nieformalna zasada „legalizacji zasłużonej" (oryg. *earned regularisation*) – specjaliści w poszukiwanych zawodach, mimo nielegalnego pobytu w kraju, mogą liczyć na pełną legalizację, gdyż sobie na nią „zasłużyli" (por. Kraler 2009).

w Polsce są cenieni za niskie wymagania płacowe, elastyczność i gotowość do podjęcia się drobnych, niestandardowych prac (Bieniecki i in. 2005).

Przedstawione powyżej zestawienie kosztów i korzyści ma podłoże ekonomiczne i społeczne. Jak zauważa Lipowicz (2011), przyjmowanie imigrantów z państw o trudniejszych warunkach życia ma także wymiar moralny – jest przejawem spłacania długów wdzięczności wobec tych, którzy w trudnych czasach przygarniali Polaków. Nawet jednak, nie odwołując się do argumentów o charakterze moralnym nietrudno dowieść, że przyjmowanie imigrantów z państw słabiej rozwiniętych nie powinno budzić w Polsce sprzeciwów, przy założeniu racjonalizacji analizy tego procesu. Kiedy Polska była u progu wejścia w struktury Unii Europejskiej, powszechnie podawane były argumenty na rzecz obopólnych zysków ze spodziewanego wzrostu migracji międzynarodowych. Wskazywano, że obawy zgłaszane w Europie Zachodniej są nieuzasadnione, wobec korzyści płynących z lepszej alokacji siły roboczej i kapitału (por. np. Iglicka 2001; Kupiszewski 2001; Okólski 2001). Argumenty przeciwników swobodnego przepływu ludności, w tym wzrost bezrobocia w państwie imigracji, wzrost kosztów w systemie opieki społecznej, zakłócenie równowagi społecznej z powodu różnic kulturowych i inne były odrzucane jako bezzasadne (por. Stępniak 2001). Polscy naukowcy, analitycy i politycy, reprezentujący państwo słabiej rozwinięte, dowodzili wówczas, że akceptacja dla migracji z Polski nie wiąże się z zagrożeniami dla państw wyżej rozwiniętych, lecz z korzyściami dla obu stron. Dziś, względem Ukrainy, Polska znajduje się w sytuacji państwa lepiej rozwiniętego. Warto zestawić wykorzystywaną wówczas argumentację z obecnie podnoszonymi obawami i wyciągnąć wnioski.

Wydaje się, że jednym z największych zagrożeń dla skuteczności polityki efektywnego wykorzystania potencjału imigracyjnej siły roboczej w Polsce jest stosunek rdzennych mieszkańców Polski do imigrantów. Nawet wśród polskich emigrantów do Europy Zachodniej, po których można by spodziewać się wyższego niż przeciętny poziomu zrozumienia dla potrzeby migracji międzynarodowych i dla będącej jej konsekwencją wieloetniczności państw imigracyjnych, zdecydowanie dominują opinie niechętne wielokulturowości i wieloetniczności Polski[194]. Takie nastawienie Polaków do imigrantów utrudni ich integrację, co w konsekwencji może doprowadzić do utrzymania się dotychczasowego modelu migracji tymczasowej lub migracji wahadłowej. Migranci tymczasowi z kolei pozostają z reguły na marginesie życia społecznego kraju imigracji, co utrudnia

[194] Badania przeprowadzone wśród polskich emigrantów w Londynie wykazały, że aż 80% z nich nie wyobraża sobie wielokulturowości typowej dla Londynu w Polsce i uważa, że Polacy jako naród są nietolerancyjni. Autorzy badań piszą wręcz o tym, że około 1/3 badanych charakteryzuje się mniej lub bardziej jednoznacznie i otwarcie rasistowskim podejściem do zjawiska wieloetniczności (Eade, Drinkwater, Garapich 2007).

skuteczną walkę ze stereotypami na ich temat wśród rdzennych mieszkańców i pogłębia niechęć imigrantów do pozostania na stałe. W ten sposób oba te zjawiska – nastawienie imigrantów do stałej zmiany miejsca zamieszkania oraz nastawienie rdzennych mieszkańców do imigrantów – pozostają w związku o charakterze sprzężenia zwrotnego. Przerwanie tego błędnego koła wymaga zaangażowania czynników administracyjno-politycznych w kraju imigracji i stworzenia pozytywnego klimatu dla imigracji i imigrantów. Brak pozytywnych stymulant w tym zakresie umacnia marginalizację społeczną imigrantów, którym brakuje motywacji do integrowania się ze społecznością państwa imigracji (por. Okólski 2001a; Koryś 2003a; Neerup 2009).

Z przyjęciem koncepcji legalizacji pobytu, a docelowo także naturalizacji Ukraińców, Polska będzie miała problem. Państwo idealne, w opinii wielu Polaków, to państwo, w którym jest miejsce tylko dla jednego narodu. Naród legitymizuje państwo, jest i powinien być jego spoiwem kulturowym, a zachodnioeuropejski model wieloetnicznego państwa obywatelskiego jest nam obcy (por. Chmielewska 2006). Zgłoszony ponad dekadę temu w Czechach postulat uwzględnienia przez władze korzyści, jakie mogłaby przynieść stopniowa przemiana czeskiego społeczeństwa z narodu etnicznego w naród obywatelski, zdolny do przyjmowania i wchłaniania imigrantów, wciąż bardzo powoli przedostaje się do świadomości zarówno czynników decyzyjnych, jak i mieszkańców Republiki Czeskiej (por. Barsa 2004). Naiwnością byłoby oczekiwać, że w niemal w pełni monoetnicznej Polsce, znajdującej się na ścieżce przemian migracyjnych daleko w tyle za Czechami, będącymi od lat państwem imigracyjnym, proces ten będzie szybszy i łatwiejszy. Pierwszym krokiem we właściwym kierunku byłaby zmiana podejścia do migracji międzynarodowych i zaprzestanie traktowania ich w kategoriach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwowego oraz dla spójności społecznej. Racjonalne zarządzanie migracjami międzynarodowymi może spowodować, że staną się one narzędziem pozytywnej przemiany, a nie zagrożeniem, przed którym należy się bronić[195].

Wykorzystanie kapitału ludzkiego obecnego już dziś w regionach peryferyjnych, a także tego, którego pozyskanie z zagranicy ma szanse przynieść tym regionom znacznie więcej korzyści niż zagrożeń, jest warte wysiłku, który należy podjąć w celu przygotowania Polski na nadchodzące zmiany. Pełne wykorzystanie możliwości, umiejętności i doświadczenia cudzoziemców wydaje się być jednym z najbardziej efektywnych narzędzi wsparcia rozwojowego dla regionów peryferyjnych. Im wcześniej zrealizujemy pomysł szerokiego otwarcia polskiego rynku pracy dla imigrantów z Ukrainy, tworząc dla nich korzystne warunki

---

[195] Nieodparcie nasuwa się tu porównanie ze zjawiskiem rozpadu jąder atomowych; raz zapoczątkowane i pozbawione kontroli prowadzi do eksplozji, właściwie pilotowane natomiast – do bezpiecznego pozyskiwania znacznych ilości energii.

funkcjonowania w Polsce, tym większa jest szansa, że szeroki strumień Ukraińców nie zostanie przejęty przez inne państwa Unii Europejskiej i nie przegapimy szansy na rozwój – zarówno regionów peryferyjnych, jak i całego kraju.

Literatura

2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. June 2008, United Nations High Commissioner for Refugees.

Abel G.J., Sander N. 2014. Quantifying Global International Migration Flows. Science 28, vol. 343, no. 6178, s. 1520–1522.

Abernethy V.D. 2001. Comment on Bermingham's Summary of the U.N.'s Year 2000 Replacement Migration, Is it a Solution to Declining Population and Aging? Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies, Human Sciences Press, vol. 22, no. 4, s. 365–375.

Abolicja szansą na legalność. 2012. Wywiad z Myroslavą Keryk. Biuletyn Migracyjny 34/2012.

African Development Bank 1998. African Development Report. Human Capital Development, Blackwell Publisher, Oxford.

Alexander J.W. 1954. The basic-nonbasic concept of urban economic functions. Economic Geography 30, s. 246–261.

Andrews R. 1953. Mechanics of the urban economic base: Historical development of the base concept. Land Economics 29, s. 161–167.

Antonsich M. 2006. Spaces of political loyalty and spaces of cultural belonging. Prezentacja wygłoszona na konferencji "Borderscapes", Trento, 11–14.06.2006.

Arango J. 2000. Explaining migration: a critical view. Blackwell Publishers, UNESCO.

Baczwarow M., Suliborski A. 2002. Kompendium wiedzy o geografii politycznej i geopolityce. PWN, Warszawa–Łódź.

Baganha M.I. 1998. The register and treatment of the information on foreigners in Portugal, and a first assessment on the possibilities to measure illegal foreign residents in Portugal. W: La mesure de la migration clandestine en Europe 1998. Eurostat Working Papers vol. 2: rapport des experts. 3/1998/E/no 7, s. 116–122.

Bajor K. 2013. Kapitał ludzki województwa podkarpackiego a zróżnicowanie przestrzenne rozwoju w okresie 2002–2009. Rozprawa doktorska napisana w Zakładzie Geografii Społeczno-Ekonomicznej pod kierunkiem dr hab. Tomasza Komornickiego, prof. UMCS. Lublin.

Bakewell O. 2008. Keeping Them in Their Place: the ambivalent relationship between development and migration in Africa. Third World Quarterly, vol. 29, issue 7, s. 1341–1358.

Bal I. 2014. Changes in the spatial planning in the Polish-German borderland after Poland's accession to the Schengen Agreement. Referat wygłoszony na międzynarodowej konferencji naukowej Geographical-Political Aspects of the Transborder Conservation of Natural and Cultural Heritage. Łopuszna, 15–17.08.2014.

Balaz V., Williams A.M., Kollar D. 2004. Temporary versus Permanent Youth Brain Drain: Economic Implications. International Migration 42 (4), s. 3–32.

Baldwin-Edwards M. 2008. Towards a Theory of Illegal Migration: historical and structural components. Third World Quarterly, vol. 29, issue 7, s. 1449–1459.

Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny. www.stat.gov.pl.

Bański J., Dobrowolski J., Flaga M., Janicki W., Wesołowska M. 2010. Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego. Studia Obszarów Wiejskich, t. XXI, Warszawa.

Bański J., Janicki W. 2012. The influence of the EU's eastern frontier on the socioeconomic situation of border areas. European Urban and Regional Studies, vol. 20, issue 3, s. 299–313.

Barbou des Places S., Oger H. 2005. Making the European Migration Regime: Decoding Member States' Legal Strategies. European Journal of Migration and Law 6, s. 353–379.

Barca F. 2009. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. http://ec.europa.eu/regional_ policy/policy/future/pdf/report_barca_v2104.pdf (dostęp: 10.12.2011).
Barro R.J., Sala-i-Martin X. 1991. Convergence across states and regions. Brookings Papers on Economic Activity.
Barsa P. 2004. Managing Immigration and Integration in the Czech Republic. Central European University. Center For Policy Studies, CPS International Policy Fellowship Program.
Bauböck R. 2006. Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation. State of the art report for IMISCOE cluster B3. Amsterdam University Press.
Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K., Waldrauch H. (red.) 2006. Acquisition and loss of nationality. Policies and trends in 15 European states. Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Vienna.
Bauer T.K., Lofstrom M., Zimmermann K.F. 2000. Immigration Policy, the Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD Countries. IZA DP No. 187, Bonn.
Bauman Z. 2009. Education in the world of diasporas. W: I. Głuszyńska, Z. Mach (red.), Threats to multiculturalism, s. 10–24. Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała.
Becker G.S. 1964. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. Chicago, University of Chicago Press.
Begg D., Fischer S., Dornbusch R. 2007a. Makroekonomia. PWE, Warszawa.
Begg D., Fischer S., Dornbusch R. 2007b. Mikroekonomia. PWE, Warszawa.
Beine M., Docquier F., Rapoport H. 2001. Brain drain and economic growth: theory and evidence. Journal of Development Economics, vol. 64, s. 275–289, Elsevier.
Bell M. 2003. Comparing internal migration between countries: measures, data sources and results. Referat zaprezentowany na konferencji Population Association of America, Minneapolis.
Bendel P. 2005. Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe? Migration Letters, vol. 2, no. 1, s. 20–31.
Bieniecki M. 2007. Ukrainian labour migration to Poland. W: Visegrad moves. On migration in Central Europe, s. 16–20. Multikulturni Centrum Praha.
Bieniecki M. 2013. Jak Polska radzi sobie z imigrantami? Wykład wygłoszony 4.03.2013 na Wydziale Humanistycznym UMCS, Lublin.
Bieniecki M., Bojar H., Frelak J., Gąsior-Niemiec A., Konieczna J., Kurczewska J. 2005. Regulacja migracji zarobkowej – wyzwania dla Ukrainy w kontekście polskich doświadczeń. CPCFPU, PAUCI, ISP, Warszawa.
Bijak J. 2005. Bayesian methods in international migration forecasting. Central European Forum for Migration Research, Working Paper 6/2005.
Bijak J., Koryś I. 2006. Statistics or reality? International migration in Poland. Central European Forum for Migration Research Working Paper 3/2006.
Bijak J., Kupiszewska D., Kupiszewski M., Saczuk K. 2005. Impact of international migration on population dynamics and labour force resources in Europe. Central European Forum for Migration Research Working Paper 1/2005.
Bilsborrow R.E., Hugo G., Oberai A.S., Zlotnik H. 1997. International migration statistics. Guidelines for improving data collection systems. International Labour Office, Geneva.
Błaszczuk D.J., Zuba M. 2010. Wiedza jako czynnik rozwoju gospodarczego regionów na przykładzie Polski Wschodniej. W: D.J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), Czynniki endogeniczne rozwoju Polski Wschodniej, s. 13–38. Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin.
Blevis L., Pezet E. 2012. CFTC/CFDT Attitudes towards Immigration in the Parisian Region: Making Immigrant Workers' Condition a Cause. Urban Studies, vol. 49, no. 3, s. 685–701. SAGE.
Borjas G.J. 1995. The economic benefits from immigration. Journal of Economic Perspectives, vol. 9, no. 2, s. 3–22.

Bourdieu P. 1986. The forms of capital. W: Richardson J. (red.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, s. 241–258. New York, Greenwood.
Bouvier L.F. 2001. Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Populations? A Journal of Interdisciplinary Studies, Human Sciences Press, vol. 22, no. 4, s. 377–381.
Brittingham A., de la Cruz P. 2004. Ancestry: 2000. Census 2000 Brief. U.S. Department of Commerce. Economics and Statistics Administration. U.S. Census Bureau.
Brown L.A., Odland J., Golledge R.G. 1970. Migration. Functional Distance and Urban Hierarchy. W: Economic Geography, t. 46, s. 472–485.
Brunarska Z., Grotte M., Lesińska M. 2012. Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne. CMR Working Papers 60/118.
Bruquetas-Callejo M., Garcés-Mascareñas B., Morén-Alegret R., Penninx R., Ruiz-Vieytez E. 2008. Immigration and integration policymaking in Spain. IMISCOE Working Paper no. 21.
Bruquetas-Callejo M., Garcés-Mascareñas B., Penninx R., Scholten P. 2011. Policy making related to immigration and integration. The Dutch case: a policy analysis. W: G. Zincone, R. Penninx, M. Borkert (red.), Migration Policy Making in Europe: the dynamics of actors and contexts in past and present. AUP, Amsterdam.
Budzyńska A., Duszczyk M., Gancarz M., Gieroczyńska E., Jatczak M., Wójcik K. 2002. Strategia lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy. Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
Buesselmann S. 2009. Human Capital and Economic Growth: Analzying the Impact of Skilled Labor on Economic Prosperity. VDM Verlag.
Burke B.M. 1997. Uncoupling growth from prosperity: The U.S. versus Japan. NPG Footnote, August.
Burke B.M. 1999. Japan's future is brightened by 'demographic' decline. Seattle Times, Nov. 19, B5.
Can Europe benefit from migration? 2007. www.ditchley.co.uk/conferences/past-programme/2000-2009/2007/eu-migration (dostęp: 13.04.2014).
Castles S. 2004. The Factors that Make and Unmake Migration Policies. International Migration Review, vol. 38, no. 3, s. 852–884.
Castles S. 2006. Guestworkers in Europe: A Resurrection? International Migration Review, vol. 40, no. 4, s. 741–766. Center for Migration Studies of New York.
Cele polityki spójności. www.funduszeeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/celepolitykispojnosci.aspx (dostęp: 8.06.2014).
Changing Population of Europe: Uncertain Future (UPE). Final report, 2005. European Commission, Luxembourg.
Chmielewska A. 2006. Naród–państwo–tożsamość. Odmienność perspektywy starych i nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Studia Europejskie, no. 1, s. 23–39.
Chojnicki Z., Czyż T. 1993. Region i regionalizacja w geografii. W: K. Handke (red.), Region, regionalizm. Pojęcia i rzeczywistość. Warszawa.
Churski P. 2005. Czynniki rozwoju regionalnego w swietle koncepcji teoretycznych. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku. T. 19, s. 13–30.
Churski P. 2008. Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
Churski P., Burneika D., Korec P. 2014. Areas of economic growth and areas of stagnation as objects of special intervention in the regional policies of European Union member states: an international comparison. W: P. Churski (red.), The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas, s. 151–188. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
CIA 2011. World Factbook. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html (dostęp: 27.02.2014).
Clark W.A.V. 1982. Recent research on migration and mobility. W: Progress in Planning, vol. 18, s. 3–56.

Coleman J.S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology, vol. 94, s. 95–120. The University of Chicago Press.
Convey A., Kupiszewski M. 1996. Migration and policy in the European Union. W: P. Rees, J. Stillwell, A. Convey, M. Kupiszewski (red.), Population migration in the European Union, s. 311–330. John Wiley and Sons, Chichester.
Coraz więcej niechęci wobec cudzoziemców. To początek końca „otwartej Szwecji”? www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/coraz-wiecej-niecheci-wobec-cudzoziemcow-to-poczatek-konca-otwartej-szwecji,467789.html (dostęp: 14.09.2014).
Craig J.R., Vaughan D.J., Skinner B.J. 2003. Zasoby Ziemi. PWN, Warszawa.
Crawley H. 2006. Forced Migration and the Politics of Asylum: The Missing Pieces of the International Migration Puzzle? International Migration, vol. 44 (1), Blackwell, IOM.
Crisp J. 2006. Temporary Migration Programmes: Potential and problems. Conference Report: Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. ICMPD / IMISCOE Workshop, Vienna, 24–25.03.2006.
Cyrus N. 2008. German Country Report for CLANDESTINO, final version.
Czapiński J., Panek T. 2009. Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
Cziomer E., Zyblikiewicz L.W. 2006. Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych. PWN, Warszawa.
Czubiński Z. 2009. Wielokulturowość w Niderlandach. Od rozwiązań modelowych do kryzysu politycznego. Wykład wygłoszony na międzynarodowej konferencji naukowej „Aktualne zagrożenia dla wartości związanych z wielokulturowością”, Wisła, 8–9.05.2009.
Czy Polska potrzebuje abolicji dla cudzoziemców? Wnioski z debaty, 2007. Warszawa, 14 czerwca 2007 r. Biuletyn Migracyjny – dodatek, Nr 13, czerwiec-lipiec 2007.
Czyż T. 2014. Contemporary determinants of the development of socio-economic regions. Quaestiones Geographicae 33 (2), s. 51–61.
Dam van E. 1998. Measurement of illegal migration in the Netherlands. W: La mesure de la migration clandestine en Europe 1998. Eurostat Working Papers, vol. 2: rapport des experts. 3/1998/E/no 7, s. 96–115.
Development of a migration model 2002. Office of the Deputy Prime Minister, London.
DeVoretz D.J. 2006. Immigration Policy: Methods of Economic Assessment. International Migration Review, vol. 40, no. 2, s. 390–418.
Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Trzecia fala nowoczesności. Polska 2030”, 2013. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
Dolata M., Borowczak A. 2014. Distribution of economic growth and stagnation areas in Poland, 2000–2010. W: P. Churski (red.), The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas, s. 29–42. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
Domański B. 2008. Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne – bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju? Studia KPZK PAN, 120, s. 135–143.
Domański R. 2002. Gospodarka przestrzenna. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Doomernik J. 2006. Open Borders, Close Monitoring. Conference Report: Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. ICMPD / IMISCOE Workshop, Vienna, 24–25.03.2006.
Drbohlav D. 2001. Ethnicity, family and international migration. Overview of Selected Aspects, Features and Trends. Wykład wygłoszony na Exploratory Workshop on Migration and Family Across the Lifecourse, 7–9 września 2001, University of Leeds.
Duszczyk M. 2007. Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych. CMR Working Papers no. 21/79, Warszawa.
Duszczyk M. 2009. Traktat Lizboński a migracje – komentarz. Biuletyn Migracyjny 24/2009, s. 3. Ośrodek Badań nad migracjami, Uniwersytet Warszawski.
Duszczyk M. 2012. Polska polityka imigracyjna a rynek pracy. Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Dyba W.M., Stryjakiewicz T. 2012. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin województwa wielkopolskiego w świetle realizacji polityki intraregionalnej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Dziemianowicz W., Szlachta J., Zaleski J. 2006. Województwo Podkarpackie w Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Prezentacja wygłoszona na konferencji, Mielec, 16.02.2006 r.

Dziewoński K. 1967. Teoria regionu ekonomicznego. Przegląd Geograficzny 39, 1, s. 33–50.

Eade J., Drinkwater S., Garapich M.P. 2007. Class and ethnicity – Polish migrants in London. Research Report for the RES-000-22-1294 ESRC project, CRONEM, Surrey.

Eaton M. 1998. Foreign residents and illegal immigrants in Portugal. International Journal of Intercultural Relations, vol. 22, no. 1, s. 49–66. Elsevier Science Ltd.

Ebbe M., Nielsen J. 2009. Liberal Multiculturalism and Liberal Culturalism. Research project. http://cesem.ku.dk (dostęp: 15.12.2010).

Eberhardt P. 2012. Stopień trafności polskich prognoz demograficznych. Czasopismo Geograficzne, 83, 1–2, s. 3–28.

Ehrlich P.R. 1968. The population bomb. Simon & Schuster.

Ehrlich P.R., Ehrlich A.H. 1991. The population explosion. Simon & Schuster.

Eisner R. 1985. The total incomes system of accounts. Survey of Current Business, 65 (1), s. 24–48.

Ekins P. 1992. A Four-Capital Model of Wealth Creation. W: P. Ekins, M.A. Max Neef (red.), Real-life Economics: Understanding Wealth Creation, s. 147–155. Routledge, London-New York.

Engel E. 1883. Der Werth des Menschen. Berlin: Verlag von Leonhard Simion.

Erf van der R., Jandl M., Reeger U. 2005. International migration: concepts and measurement. W: H. Fassmann, J. Kohlbacher, U. Reeger, W. Sievers, International migration and its regulation. State of the art report Cluster A1, s. 3–17.

Espenshade T. 2001. "Replacement Migration" from the Perspective of Equilibrium Stationary Populations. Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies, Human Sciences Press, vol. 22, no. 4, s. 383–389.

Ette A., Faist T. 2007. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts. W: T. Faist, A. Ette (red.), The Europeanization of National Immigration Policies. Between Autonomy and the European Union, s. 3–31. Political & International Studies Collection, Palgrave Macmillan.

EU enlargement: the impact of east–west migration on growth and employment (FLOWENLA). Final report. 2003. Hamburgisches WeltWirtschafts Institut, Hamburg.

Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, 2010.

European Commission 2003a. Migration and social integration of migrants. Valorisation of research on migration and immigration funded under 4th and 5th European Framework Programmes of Research. Brussels.

European Commission 2003b. Network for Integrated European Population Studies, Final Report. Luxembourg.

European Commission 2005. Changing Population of Europe: Uncertain Future (UPE). Final report. Luxembourg.

Europejska Karta Społeczna. Strasbourg, 1996.

Eurosceptycy będą głośniejsi, ale realnie wciąż bez znaczenia. www.tvn24.pl/eurosceptycy-beda-glosniejsi-ale-realnie-wciaz-bez-znaczenia,432376,s.html (dostęp: 26.05.2014).

Examens territoriaux de l'OCDE. Pologne. 2008. Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

Fei J.C.H., Ranis G. 1961. A theory of economic development. W: The American Economic Review, Sep., s. 533–565.

Fierla I. (red.) 2005. Geografia gospodarcza świata. PWE, Warszawa.

Flint C., Taylor P.J. 2007. Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality. Harlow, Pearson Education Limited.

Frąk M. 2014. Dell namawia do odejścia z pracy. Kusi 7 pensjami. http://lodz.gazeta.pl/lodz/1,35153,15320409,Dell_namawia_do_odejscia_z_pracy__Kusi_7_pensjami.html
Freeman R.B. 2007. Migracje w procesie globalizacji. Gospodarka Narodowa Nr 1–2, s. 99–129.
Frejka T., Okólski M., Sword K. 1999. In-depth studies on migration in Central and Eastern Europe: the case of Poland. Economic Studies, no. 11, Economic Commission for Europe. New York and Geneva: United Nations.
Friedmann J. 1966. Regional development policy: a case study of Venezuela. M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts.
Fukuyama F. 2006. Identity, Immigration & Democracy. Journal of Democracy, vol. 17, no. 2, s. 5–20. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
Gaag van der N., Wissen van L. 2002. Modelling regional immigration: using stocks to predict flows. European Journal of Population, vol. 18, s. 387–409.
Garapich M. 2006. London's Polish borders. Class and Ethnicity of Global City Migrants. Wykład wygłoszony w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie, 17.06.2006. www.surrey.ac.uk/cronem/files/Garapich.ppt (dostęp: 3.10.2014).
Gawryszewski A. 2005. Ludność Polski w XX wieku. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa.
Geddes A. 2000. Immigration and European integration. Towards fortress Europe? Manchester University Press.
Geddes A. 2003. The Politics of Migration and Immigration in Europe. London, Thousand Oaks, New Delhi, SAGE.
Global Approach on Migration and Mobility, 18 November 2011. European Commission, COM(2011)743 final.
Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean, Council Conclusions, 17 December 2005. Council of the EU, 15914/05.
Glomsrřd S., Aslaksen I. (red.) 2009. The Economy of the North 2008. Statistics Norway. Oslo–Kongsvinger.
Główny Urząd Statystyczny 2014. Kogo objął spis. www.stat.gov.pl/gus/8295_PLK_HTML.htm (dostęp: 19.04.2014).
Godlewska-Majkowska H., Komor A., Zarębski P., Typa M. 2012. Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2012. Centrum Analiz Regionalnych i Lokalnych, Warszawa.
Golini A. 2000. Demographic trends and population policies. Pergamon, Futures 33 (2001), s. 27–41.
Golini A. 2005. Population Aging and Labour Market: Two Italian Surveys. XXV International Population Conference, Tours July 18–23, 2005, International Union for the Scientific Study of Population.
Golinowska S., Boni M. 2004. W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa.
Google Maps, https://www.google.pl/maps
Góralski W.M. 2007. Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej. W: W.M. Góralski (red.), Unia Europejska. Tom II. Gospodarka – Polityka – Współpraca. Wolters Kluwer Polska.
Gordon D.M. 1972. Theories of Poverty and Underemployment: Orthodox, Radical and Dual Labor Market Perspectives. Lexington, D. C. Heath.
Górny A., Grabowska-Lusińska I., Lesińska M., Okólski M. (red.) 2009. Poland: becoming a country of sustained immigration. Idea Working Papers no. 10.
Górny A., Stola D. 2001. Akumulacja i wykorzystanie migracyjnego kapitału społecznego. W: E. Jaźwińska, M. Okólski (red.), Ludzie na huśtawce. Migracje międzyperyferiami Polski i Zachodu, s. 164–187. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Gorzelak G. 2006. Poland's regional policy and disparities in the Polish Space. Studia Regionalne i Lokalne, Special Issue 2006, s. 39–74.

Gorzelak G. 2007. Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej. W: G. Gorzelak (red.), Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u, s. 12–34. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
Gorzelak G., Jałowiecki B. 2001. Nowe relacje metropolia–region. Pomosty, 2.
Gorzelak G., Smętkowski M. 2005. Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
Gorzelak G., Smętkowski M., Płoszaj A. 2007. The Four Capitals Model in the Evaluation of the Regional development Strategy – the Example of the Lubuskie Voivodeship. Regional and Local Studies, Special Issue, s. 6–20.
Gorzelak G., Wyżnikiewicz B. 1981. Analiza porównawcza regionalnych procesów rozwoju w wybranych krajach. Biuletyn KPZK nr 113, Warszawa.
Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A. 1982. Metody doboru zmiennych w modelach ekonometrycznych. PWN, Warszawa.
Grabowiecki J., Wnorowski H. 2014. Wymiana handlowa z zagranicą; potencjalny czy rzeczywisty czynnik rozwoju regionów peryferyjnych. IX Kongres Ekonomistów Polskich. www.pte.pl/kongres/referaty/Grabowiecki%20Jerzy,%20Wnorowski%20Henryk/Grabowiecki%20Jrzy,%20Wnorowski%20Henryk%20-%20Wymiana%20handlowa%20z%20zagranica.pdf (dostęp: 6.12.2014).
Grant L. 2001. "Replacement Migration": The UN Population Division on European Population Decline. Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies, Human Sciences Press, vol. 22, no. 4, s. 391–399.
Grosse T.G. 2002. Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. Studia Regionalne i Lokalne, Nr 1(8), s. 25–48.
Grosse T.G. 2007. Czy Polska potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego? Studia Regionalne i Lokalne, Nr 4 (30), s. 31–47.
Grosse T.G. 2013. Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych, s. 119–134. https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/375180a6a5694a818fe987b3595bf6ecGrosse.pdf (dostęp: 31.01.2015).
Grotte M. 2013. Kapitał polskich migrantów w rozwoju mikroprzedsiębiorstw. Instytut Zarządzania Wartością SGH. Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
Gruszczak A. 2000. III Filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy. Studia Europejskie 3/2000, s. 87–106.
Gruszewski L.A. 1999. Problem narodowości śląskiej w opinii mieszkańców województwa katowickiego. W: J. Sztumski (red.), Badania nad sytuacją mniejszości niemieckiej na Śląsku po 1989 roku, s. 108–113. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
Grzechem byłoby nie skorzystać. Rafał Rogala w rozmowie z Anną Olmińską i Łukaszem Pawłowskim, 2014. Kultura liberalna Nr 302 (43/204), 21.10.2014, http://kulturaliberalna.pl/2014/10/21/ukraina-imigracja-szanse-zagrozenia/ (dostęp: 10.01.2015).
Grzymała-Kazłowska A. 2005. From Ethnic Cooperation to In-Group Competition: Undocumented Polish Workers in Brussels. Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 31, no. 4, s. 675–697.
de Haas H. 2008. The Myth of Invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe. Third World Quarterly, vol. 29, issue 7, s. 1305–1322.
Hanushek E.A., Woessmann L. 2007. The Role of Education Quality for Economic Growth. World Bank Policy Research Working Paper No. 4122.
Harasimiuk M. 2011. Gaz łupkowy w Polsce; szanse i zagrożenia. Wykład wygłoszony na połączonej sesji Polskiego Towarzystwa Geograficznego i Polskiego Towarzystwa Geologicznego, 3 marca 2011 r., Lublin.
Heckmann F. 2004. Illegal Migration: What Can We Know And What Can We Explain? The Case of Germany. The International Migration Review 38, 3, s. 1103–1125.
Heckmann F., Schnapper D. 2003 (red.) The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Heffner K. 1999. Ethnically mixed regions in the Polish conceptions of regionalization: the Opole region in Silesia. W: Multicultural regions and cities. Region and Regionalism, no. 4, s. 71–83. Łódź–Opole.
Herbst M. 2007. Kapitał ludzki, dochód i wzrost gospodarczy w badaniach empirycznych. W: M. Herbst (red.), Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny, s. 98-125. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Herbst M. 2012. Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
Herman E. 2006. Migration as a Family Business: The Role of Personal Networks in the Mobility Phase of Migration. International Migration, vol. 44 (4), s. 191–230.
Hirschman A.O. 1958. The strategy of economic development. Yale University Press, New Haven.
Hirszfeld Z., Kaczmarczyk P. 1999. Ekonomiczne i społeczne skutki migracji na poziomie mikrospołecznym. Working Papers ISS nr 21.
Hix S., Noury A. 2007. Politics, Not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union. International Migration Review, vol. 41, no. 1, s. 182–205.
Hollifield J.F. 1992. Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe. Harvard University Press, Cambridge.
Hollifield J.F. 1998. Migration, Trade, and the Nation-State: The Myth of Globalisation. Prezentacja wygłoszona na konferencji "Managing Migration in the 21th Century", Hamburg, 21–23.06.1998.
Hollifield J.F. 2004. The Emerging Migration State. International Migration Review, vol. 38 (3), s. 885–912.
Hononah I. 2014. Ius Soli Citizenship. EUDO Citizenship Policy Brief no. 1. European University Institute. http://eudo-citizenship.eu/docs/ius-soli-policy-brief.pdf (dostęp: 1.06.2014).
Houte van M., Davids T. 2008. Development and Return Migration: from policy panacea to migrant perspective sustainability. Third World Quarterly, vol. 29, issue 7, s. 1411–1429.
Hryniewicz J. 2007. Historyczne przesłanki różnic regionalnych. Regiony ekonomiczne i ideologiczne. W: G. Gorzelak (red.), Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG, s. 97–113. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Huntington S. 1997. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. Simon&Schuster, New York.
Icduygu A., Unalan T. 2002. Tides between Mediterranean Shores: Undocumented Migration in the South of Europe. HIPS Working Papers in Demography 7, s. 1–24.
Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz, 2009. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
Iglicka K. 2001. Migracje zagraniczne Polaków w drugiej połowie XX wieku. W: A. Stępniak (red.), Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej, s. 41–60. UKIE, Warszawa.
Iglicka K. 2001. Poland's post-war dynamics of migration. Aldershot, Ashgate.
Iglicka K. 2003. Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie.
Iglicka K. 2010. Powroty Polaków po 2004 roku. W pętli pułapki migracji. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Iglicka K., Sword K. 1999. The challenge of East-West migration for Poland. Macmillan, London.
Ihnatowicz I., Mączak A., Zientara B. 1979. Społeczeństwo polskie od X do XX wieku. Książka i Wiedza, Warszawa.
Informacja na temat zatrudniania cudzoziemców w Polsce, 2014. Minister Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20 STRONA /Aktualnosci/2014/Zatrudnienie%20cudzoziemcow_%20XII%202014.pdf (dostęp: 11.01.2015).

Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2012 r. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 2013.
Innis H.A. 1933. Problems of Staple Production in Canada. University of Toronto Press, Toronto.
International Monetary Fund 2014. www.imf.org (dostęp: 27.02.2014).
International Organisation for Migration 2000. World Migration Report 2000. United Nations Publication, New York.
Internetowy System Aktów Prawnych, http://isip.sejm.gov.pl.
Islam: sto pytań, odpowiada Samir Khalil Samir 2004. G. Paolucci, C. Eid, Wyd. Pax, Warszawa.
Ivanov S. 2005. Population trends, employment and labour migration in the European Union. XXV International Population Conference, Tours, July 18–23, 2005, International Union for the Scientific Study of Population.
Jackson J.A. 1986. Migration. Longman, London–New York.
Jałowiecki B. 1996. Przestrzeń historyczna, regionalizm, regionalizacja. W: B. Jałowiecki (red.), Oblicza polskich regionów, Studia Regionalne i Lokalne, s. 19–88. Warszawa.
Jandl M. 2003. Estimates on the numbers of illegal and smuggled immigrants in Europe. Prezentacja wygłoszona podczas warsztatów 8th International Metropolis Conference, 17.9.2003.
Jandl M. 2004. The estimation of illegal migration in Europe. Studi Emigrazione/Migration Studies , vol. XLI, no. 153, s. 141–155.
Jandl M. 2006. The Development-Visa scheme revisited. Conference Report: Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. ICMPD/IMISCOE Workshop, Vienna, 24–25.03.2006.
Jandl M., Vogel D., Iglicka K. 2008. Report on methodological issues. Clandestino. European Commission.
Janicka A. 2009. Social Humiliation and Labor Migration. Doctoral dissertation prepared under the supervision of prof. dr hab. Marek Okólski, Warsaw.
Janicki W. 2006a. Analiza migracji wewnętrznych i międzynarodowych na obszarze Unii Europejskiej – razem, czy osobno?. Studia Demograficzne, 2/150, s. 66–77.
Janicki W. 2006b. Wiarygodność danych o migracjach ludności w niektórych państwach Europy Zachodniej. Wiadomości Statystyczne no. 3, s. 80–92. GUS, Warszawa.
Janicki W. 2007a. Multicultural societies – a barrier or a key to European integration (on the example of the Muslim in the UK). W: M. Sobczyński, K. Heffner (red.), Region in the Process of European Integration. Multicultural Regions and Cities in the Context of European Integration. Region and Regionalism, no. 8, vol. 1, s.73–87. Łódź–Opole.
Janicki W. 2007b. Przegląd teorii migracji ludności. Annales UMCS, vol. LXII, s. 285–304.
Janicki W. 2008. Alokacja migrantów międzynarodowych do regionów państw imigracji – próba oszacowania brakujących danych. W: A. Miszczuk (red.), Statystyka publiczna w procesie integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki obszarów transgranicznych. Biblioteka Wiadomości Statystycznych, t. 60, s. 49–64. GUS, Urząd Statystyczny w Lublinie, Warszawa.
Janicki W. 2009a. Minority recognition in nation-states – the case of Silesians in Poland. W: T. Drobik, M. Sumberova (red.), Chapters of Modern Human Geographical Thought, s. 155–184. Cambridge Scholars Publishing.
Janicki W. 2009b. Wywiady z mieszkańcami Lipska przeprowadzone podczas wymiany naukowej na Universität Leipzig, 22.11–28.11.2009 r., nieopublikowane.
Janicki W. 2010a. Globalization and integrating European societies: multicultural versus liberal concept. W: Beyond globalisation. Exploring the limits of globalisation in the regional context, s. 43–50. University of Ostrava.
Janicki W. 2010b. The influence of the Polish-Ukrainian border on the socio-economic situation of selected border communes. W: T. Michalski, A. Kuczabski (red.), Selected aspects of transformation in countries of Central and Central-Eastern Europe, s. 208–233. University of Gdańsk.

Janicki W. 2012. Integration models: multicultural and liberal approaches confronted. Annales UMCS, Sectio B, vol. LXVII, 1, s. 189–197. Wydawnictwo UMCS, Lublin.
Janicki W. 2013. Rywalizacja w Arktyce: przesłanki polityczne czy gospodarcze? W: M. Łuszczuk (red.), Arktyka na początku XXI wieku, s. 105–122. Wydawnictwo UMCS, Lublin.
Janicki W., Kubik-Komar A. 2007. Determinanty międzyregionalnych migracji ludności na obszarze Unii Europejskiej w latach 1986–1994. Studia Demograficzne Nr 1/151, s. 111–136.
Janicki W., Łucjan K. 2009. Przebieg granic regionów historycznych, a współczesne granice administracyjne w Polsce. W: M. Kulesza (red.), Geografia historyczna jako determinanta rozwoju nauk humanistycznych, s. 109–117. PWSZ im. Witelona w Legnicy.
Jansen C.J. 1970. Migration: a sociological problem. W: C.J. Jansen (red.), Readings in the sociology of migration. Pergamon Press.
Jaźwińska E., Okólski M. 1996. Causes and consequences of migration in Central and Eastern Europe. Warsaw: Institute for Social Studies, University of Warsaw.
Jednolity Akt Europejski, 1986.
Jeliński E. 2003. Wspólna Europa – mit czy rzeczywistość? W: Z. Drozdowicz (red.), Współczesna Europa w poszukiwaniu swojej tożsamości, s. 135–148. Wyd. Fundacji Humaniora, Poznań.
Johnson H.P. 1996. Undocumented Immigration to California: 1980–1993. Public Policy Institute of California.
Juchnicka M. 2010. Zagospodarowanie przestrzenne – czynnik czy bariera rozwoju regionów Polski Wschodniej? W: D.J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej, s. 241–262. Lublin, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.
Kaczmarczyk P. 2008. Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy. W: P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia, s. 51–78.
Kaldor N. 1970. The Case for Regional Policies. Scottish Journal of Political Economy, vol. 18, s. 337–348.
Karasek A. 2010. Potencjał badawczo-rozwojowy i innowacyjny Polski Wschodniej. W: D.J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), Czynniki endogeniczne rozwoju Polski Wschodniej, s. 73–96. Lublin, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.
Karras G., Chiswick C.U. 1999. Macroeconomic determinants of migration: the case of Germany 1964–1988. International Migration vol. 37 (4). Blackwell Publishers, IOM.
Kawałko B. 2011a. Strategiczne kierunki rozwoju województwa po 2013 roku. W: W. Janicki (red.) Województwo lubelskie. Środowisko – społeczeństwo – gospodarka, s. 229–245. Norbertinum, Lublin.
Kawałko B. 2011b. Wybrane problemy współpracy transgranicznej. W: W. Janicki (red.) Województwo lubelskie. Środowisko – społeczeństwo – gospodarka, s. 213–228. Norbertinum, Lublin.
Kendrick J. 1976. The Formation and Stocks of Total Capital. New York, Columbia University Press.
Kennedy T.P. 1997. Wzajemne uznawanie dyplomów i koordynacja narodowych systemów uzyskiwania kwalifikacji zawodowych. Instytut Europejski, Łódź.
Kerkkanen H. 2008. Cultural governmentality in Finnish integration policy. Wykład wygłoszony na międzynarodowej konferencji naukowej: Migrations. Rethinking Contemporary Migration Events. Telc, Czechy, 29.05–1.06.2008.
Kędelski M. 1990. Fikcja demograficzna w Polsce i RFN. Studia Demograficzne 1/99, s. 21–55.
Khoo S., Hugo G., McDonald P. 2008. Which Skilled Temporary Migrants Become Permanent Residents and Why? International Migration Review, vol. 42, no. 1, s. 193–226.
Kicinger A. 2004. International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon. Central European Forum for Migration Research Working Paper 2/2004.

Kicinger A. 2005a. Between Polish interests and the EU influence – Polish migration policy development 1989–2004. Central European Forum for Migration Research Working Paper 9/2005.
Kicinger A. 2005b. Polityka emigracyjna II Rzeczpospolitej. Central European Forum for Migration Research Working Paper no. 4.
Kicinger A. 2005c. Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów. Central European Forum for Migration Research Working Paper 2/2005.
Kicinger A., Saczuk K. 2004. Migration policy in the European perspective – development and future trends. Central European Forum for Migration Research Working Paper No. 1.
Kicinger A., Weinar A. 2007. State of the art of the migration research in Poland. CEFMR Working Paper 1/2007.
Klinchenko T. 2000. Migrant trafficking and human smuggling in Ukraine. W: F. Laczko, D. Thompson (red.), Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe: A Review of the Evidence with Case Studies from Hungary, Poland and Ukraine, s. 329–402. IOM, Geneva.
Klinthäll M. 2006. Retirement Return Migration from Sweden. International Migration vol. 44 (2), s. 153–180.
Kloc-Nowak W. 2007. Funkcjonowanie imigrantek z Ukrainy na polskim rynku pracy – sytuacja obecna i rekomendacje dla społeczeństwa przyjmującego. Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2007, nr 9 (13). Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa.
Kolb H. 2006. Pricing Entrance Fee for Migrants. Conference Report: Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. ICMPD / IMISCOE Workshop, Vienna, 24–25.03.2006.
Kołakowski L. 2009. Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania. Znak, Kraków.
Komornicki T., Szejgiec B. 2013. Handel zagraniczny. Znaczenie dla gospodarki Polski Wschodniej. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Warszawa.
Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. 2008.
Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Uchwalona Przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz. U. Nr 33 poz. 232.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.
Konwencja Dotycząca Statusu Uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Dz. U. nr 119 poz. 515 z dnia 20 grudnia 1991 r.
Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r.
Korcelli P. 1994, On interrelations between internal and international migration. Innovation, vol. 7, no. 2, s. 151–163.
Korcelli P. 2003. Migracje kompensacyjne a kształtowanie podstaw polskiej polityki imigracyjnej. Europa XXI 9, s. 143–151.
Korczyńska J., Duszczyk M. 2005. Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Korenik S. 1999. Rozwój regionu ekonomicznego. Akademia Ekonomiczna im. O. Langego, Wrocław.
Koryś I. 2003a. Dimensions of integration: migrant youth in Poland. Central European Forum for Migration Research Working Paper 3/2005.
Koryś I. 2003b. Migration trends in selected EU applicant countries: Poland. Central European Forum for Migration Research Working Paper 5/2003.
Koryś P. 2001. Peryferyjność a migracja niepełna. W: E. Jaźwińska E., M. Okólski (red.), Ludzie na huśtawce. Migracje międzyperyferiami Polski i Zachodu, s. 188–205. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Kostyra D. 2014. Podjęcie pracy przez osoby studiujące w Polsce. http://polski.naszwybir.pl/legalizacja/item/599-podj%C4%99cie-pracy-przez-osoby-studiuj%C4%85ce-w-polsce, 25.07.2014 (dostęp: 10.01.2015).

Koter M. 1993. Region polityczny – geneza, ewolucja i morfologia. W: K. Handke (red.), Region, regionalizm. Pojęcia i rzeczywistość, s. 49–74. Warszawa

Kotowska I.E., Matysiak A., Domaradzka A. 2005. Scenariusz polityki ludnościowej dla Polski. Badanie eksperckie Delphi. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Kozaczka M. 2010. Rola specjalnych stref ekonomicznych w rozwoju województwa podkarpackiego. W: D.J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej, s. 363–374. Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, 2010. MRR, Warszawa.

Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny. United Nations Development Programme, Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa.

Kraler A. 2009. Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration? IMISCOE Working Paper No. 24.

Krissman F. 2005. Sin Coyote Ni Patron: Why the "Migrant Network" Fails to Explain International Migration. International Migration Review, vol. 39, no. 1, s. 4–44.

Kritz M., Lim L.L., Zlotnik H. (red.) 1992. International migration systems: a global approach. Clarendon Press, Oxford.

Kubiak H. 1975. Rodowód narodu amerykańskiego. Wyd. Literackie.

Kubiak K. 2009. Interesy i spory państw w Arktyce. Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław.

Kucharek M. 2010. Problematyka teoretyczna i empiryczna badań nad migracjami Polaków. W: K. Markowski (red.), Reemigracja kobiet z terenu województwa lubelskiego, s. 21–38. Lublin.

Kukliński A. 2010. Problem Polski Wschodniej. Doświadczenia i perspektywy. W: D.J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej, s. 49–58. Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin.

Kunzig R. 2011. 7 billion. National Geographic, Special Series, January 2011. http://ngm.nationalgeographic.com/2011/01/seven-billion/kunzig-text (dostęp: 14.09.2014).

Kupiszewska D., Nowok B. 2005. Comparability of statistics on international migration flows in the European Union. Central European Forum for Migration Research Working Paper 7/2005.

Kupiszewski M. 1996. Extra-Union migration: the East-West perspective. W: P. Rees, J. Stillwell, A. Convey, M. Kupiszewski (red.), Population migration in the European Union, s. 13–38. John Wiley and Sons, Chichester.

Kupiszewski M. 2001. Demograficzne aspekty wybranych prognoz migracji zagranicznych. W: A. Stępniak (red.), Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej, s. 73–98. UKIE, Warszawa.

Kupiszewski M. 2006. Central European international migration – complex present, uncertain future. Referat wygłoszony na seminarium w polskiej ambasadzie w Londynie, 17.05.2006.

Kupiszewski M., Bijak J., Nowok B. 2006. Impact of future demographic changes in Europe. Central European Forum for Migration Research Working Paper 6/2006.

Kwaśniewski K. 1997. Czy istnieje narodowość śląska? W: Sprawy narodowościowe, Seria Nowa, ed.VI, vol.1 (10), s. 129–151. PAN, Poznań.

Lægaard S. 2009. What does 'Respect for Difference' Mean? Centre for the Study of Equality and Multiculturalism, University of Copenhagen.

Langevin B., Begeot F. 1995. Comparabilite et synthese des donnees europeennes: l'experience d'Eurostat. Louvain-la-Neuve, Academia/L'Harmattan, s. 43–64.

Lederer H. 1998. Illegal migration: why does it exist and what we know about numbers and trends? Europäisches Forum für Migrationsstudien, Paper No. 19, s. 1–7.

Lee E.S. 1966. A theory of migration. W: Demography, 3, s. 47–57.
Legalna praca nie dla cudzoziemca. A Polska ich potrzebuje. http://tvn24bis.pl/informacje, 187/legalna-praca-nie-dla-cudzoziemca-a-polska-ich-potrzebuje,447918.html (dostęp: 16.07.2014).
Legalni lepsi niż nielegalni. Wywiad z Rafałem Rogalą, szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Wojciechowski M., Gazeta Wyborcza, 11.01.2012. http://wyborcza.pl /1,76842,10947022,Legalni_lepsi_niz_nielegalni.html (dostęp: 29.07.2014).
Lesińska M., Okólski M. (red.) 2013. Współczesne polskie migracje: strategie – skutki społeczne – reakcja państwa. Wstęp. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
Lewicka M. 2003. Fundamentalizm muzułmański – odkrycie naszych czasów czy stały element myśli politycznej islamu? W: A. Parzymies (red.), Islam, a terroryzm, s. 48–82. Wyd. Dialog, Warszawa.
Lewicowa opozycja wygrała wybory parlamentarne w Szwecji. Rzeczpospolita, 14.09.2014. www.rp.pl/artykul/1141049.html?print=tak&p=0 (dostęp: 23.09.2014).
Lianos T.P. 2001. Illegal migrants to Greece and their choice of destination. International Migration, vol. 39, no. 2, s. 3–28. Blackwell Publishers Ltd.
Liao Y. 2011. Prowadzący umarłych. Opowieści prawdziwe. Chiny z perspektywy nizin społecznych. Wydawnictwo Czarne, Wołowiec.
Lijewski T. 1978. Uprzemysłowienie Polski 1945–1975. PWN, Warszawa.
Lipowicz I. 2011. Cudzoziemcy: abolicja mądrze zaprojektowana. Rzeczpospolita, http://prawo.rp.pl/artykul/645176.html?print=tak&p=0 (dostęp: 11.01.2015).
List of Unco-operative Tax Havens. Organisation for Economic Co-operation and Development, www.oecd.org/countries/monaco/listofunco-operativetaxhavens.htm (dostęp: 23.02.2014).
Lublin ma coraz więcej studentów z zagranicy, 2014. www.um.lublin.pl/um/index.php? t=200&id=205462 (dostęp: 6.01.2015).
Łodziński S. 1998. Problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1998 a nowa ustawa o cudzoziemcach. Raport nr 147, Biuro Sejmu. http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-147.htm#prz1 (dostęp: 06.08.2012).
Łodziński S. 2003. Globalizacja a instytucja „obywatelstwa narodowego". Wokół dyskusji na temat zasad nadawania obywatelstwa imigrantom z krajów pozaeuropejskich w Unii Europejskiej. W: J. Zdanowski (red.), Globalizacja a tożsamość, s. 254–272. WSHiFM, Warszawa.
Łotocki Ł. 2008. Między swojskością o obcością? Imigranci z Armenii w Polsce. Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
Łukaszuk L. 2004. Współczesne spory i konflikty międzynarodowe dotyczące obszarów morskich. Wybrane zagadnienia prawne i polityczne, Gdynia.
Mach Z., Niedźwiedzki D., Pożarlik G., Skotnicka-Illasiewicz E. 2001. Gotowość migracyjna Polaków w świetle badań empirycznych oraz opinii społecznej. W: A. Stępniak (red.), Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej, s. 197–224. UKIE, Warszawa.
Malinowski G. 2013. Prowzrostowe przedziały nierówności w krajach OECD. Kwartalnik nauk o przedsiębiorstwie, no. 2, s. 26–39.
Malon A., Tymiński M. 2015. Węgiel kamienny. http://geoportal.pgi.gov.pl/surowce /energetyczne/wegiel_kamienny (dostęp: 24.04.2015).
Maresova J. 1998. Czech Republic. W: La measure de la migration clandestine en Europe 1998. Eurostat Working Papers, vol. 2: rapport des experts. 3/1998/E/no 7, s. 156–170.
Martin M. 2012. Analysis. The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play. Statewatch Journal, vol. 22, no. 2/3, October.
Martin P. 2001. There is Nothing More Permanent than Temporary Foreign Workers. Backgrounder. Center for Immigration Studies, Washington DC.
Martin P., Martin S. 2006. GCIM: A New Global Migration Facility. International Migration, vol. 44 (1), s. 5–12.

Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J.E. 1993. Theories of international migration: review and appraisal. Population and Development Review, vol. 19, s. 431–467.
Massey D.S., Capoferro Ch. 2004. Measuring undocumented migration. The International Migration Review, 38 (3), s. 1075–1102.
Massey D.S., Malone N. 2002. Pathways to legal immigration. Population Research and Policy Review 21, s. 473–504. Kluwer Academic Publishers.
Mazur-Rafał M. 2006. Zmiana paradygmatu w niemieckiej polityce imigracyjnej w latach 1998–2004? Wnioski dla Polski. Central European Forum for Migration Research Working Paper 2/2006.
McDonald P., Temple J., Kippen R. 2005. Young, skilled workers, their importance to the economy and how to get them: a study of OECD countries in the next century. XXV International Population Conference, Tours, July 18–23, 2005, International Union for the Scientific Study of Population.
McDonough P., Tsourdi E. 2012. Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece. New Issues in Refugee Research. Research Paper No. 231. Policy Development and Evaluation Service. United Nations High Commissioner for Refugees.
Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. 1995. Przekraczanie granic. Globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość? Warszawa.
Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W. W. 1972. The limits to growth. Universe Books.
Meyerson F.A.B. 2001. Replacement Migration: A Questionable Tactic for Delaying the Inevitable Effects of Fertility Transition. Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies, vol. 22, no. 4, March 2001, p. 401–409.
Micevska M., Saczuk K., Stark O. 2007. Migration, Relative Poverty, and Human Capital: Evidence from Poland. University of Klagenfurt. Research report for the Global Development Network. http://depot.gdnet.org/gdnshare/pdf2/gdn_library/global_research_projects/rich_country_policies/Micevska_report.pdf (dostęp: 5.06.2013).
Migration in an Interconnected World: New Directions for Action, 2005. Global Commission on International Migration. www.gcim.org/en/finalreport.html.
Mill J.S. 1965–1966. Zasady ekonomii politycznej, t. 1, 2. PWN, Warszawa.
Miszczuk A. 2003. Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość. Wydawnictwo UMCS, Lublin.
Miszczuk A. 2010. Dlaczego Polska Wschodnia jest peryferyjna? W: D.J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej, s. 183–196. Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin.
Miszczuk A. 2011. Uwarunkowania historyczno-geopolityczne. W: W. Janicki (red.), Województwo lubelskie. Środowisko – społeczeństwo – gospodarka, s. 9–21. Norbertinum, Lublin.
Miszczuk A. 2013a. Uwarunkowania peryferyjności regionu przygranicznego. Wyd. Norbertinum, Lublin.
Miszczuk A. 2013b. Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Ukraina. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych, s. 656–682. Załącznik do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/strony/dokumenty_i_ekspertyzy.aspx (dostęp: 10.12.2013).
Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1993. www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm (dostęp: 6.05.2014).
Morehouse Ch., Blomfield M. 2011. Irregular migration in Europe. Migration Policy Institute, Washington DC.
Morgan M.J. 2009. DR Congo's $24 trillion fortune. African Business. IC Publications Ltd.

Morrison P.A. 1977. The function and dynamics of the migration process. W: A. Brown, E. Neuberger (red.), Internal migration. A comparative perspective, s. 61–72. Academic Press, New York.
Mulligan C.B., Sala-i-Martin X. 1997. A labor income-based measure of the value of human capital: an application to the states of the United States. Japan and the World Economy, 9 (2), s. 159–191.
Münz R. 2006. New approaches towards migrant remittances. Conference Report: Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. ICMPD / IMISCOE Workshop, Vienna, 24–25.03.2006.
Myna A. 2012. Modele rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej. Wydawnictwo UMCS, Lublin.
Myrdal G. 1957. Economic Theory and Underdeveloped Regions. Duckworth, London.
Nagel C.R. 2002. Geopolitics by another name: immigration and the politics of assimilation. Political Geography 21, s. 971–987.
Nalborczyk A., Sieklucka A. 2005. Muzułmanie w Wielkiej Brytanii. Jedna czy wiele społeczności muzułmańskich? W: A. Parzymies (red.), Muzułmanie w Europie, s. 361–404. Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa.
Natale M. 1998. Determining irregular foreigners in the Italian population. W: La mesure de la migration clandestine en Europe 1998. Eurostat Working Papers, vol. 2: rapport des experts. 3/1998/E/no 7, s. 140–150.
National Development Strategy 2007–2015. Ministry of Regional Development, Warsaw.
Neerup S. 2009. Circular migration reassessed: The implications of temporariness in current migration policy approaches. Center for the Study of Equality and Multiculturalism, University of Copenhagen. http://cesem.ku.dk/papers/stineneerupcircularmigration reassessed.pdf (dostęp: 7.05.2014).
Nielsen M., Ebbe J. 2011. Multicultural Multilegalism – Definition and Challenges. Les ateliers de l'éthique, vol. 6 (2), s. 126–154.
Nijakowski L.M. 2004. O procesach narodowotwórczych na Śląsku. W: L.M. Nijakowski (red.), Nadciągają Ślązacy, s. 132–156. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Nordhaus W.D., Tobin J. 1973. Is Growth Obsolete? W: M. Moss (red.), The Measurement of Economic and Social Performance. NBER. www.nber.org/chapters/c3621 (dostęp: 30.12.2014).
Ocena skutków abolicji dla cudzoziemców z 2003 roku, 2012. Wydział Analiz Migracyjnych Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.
Ocena strategii lizbońskiej. Dokument roboczy służb komisji 2010. SEK(2010) 114 wersja ostateczna. Bruksela. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation _pl.pdf (dostęp: 22.06.2014).
Odpowiedź MSZ na interpelacje poselskie w sprawie skandalu wizowego. Nasz komentarz: MSZ mija się z prawdą, 2014. http://porteuropa.eu/bialorus/wizy/5399-odpowiedz-msz-na-interpelacje-poselskie-w-sprawie-skandalu-wizowego (dostęp: 10.01.2015).
OECD 1999. Trends in international migration, Annual report, SOPEMI.
OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/ 9789264097834-en (dostęp: 30.12.2014).
Okólski M. 2001a. Mobilność międzynarodowa ludności Polski w okresie transformacji: przegląd problematyki. W: E. Jaźwińska, M. Okólski (red.), Ludzie na huśtawce. Migracje międzyperyferiami Polski i Zachodu, s. 9–30. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Okólski M. 2001b. O rzeczową argumentację w kwestii swobodnego przepływu pracowników. W: A. Stępniak (red.), Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej, s. 19–40. UKIE, Warszawa.
Orzechowska E. 2001. Replacement Migration as a Policy Response to the Ageing and Declining Populations of the European Union. Praca magisterska, University of Applied Science Fulda (maszynopis).
Otok S. 1998. Geografia polityczna. PWN, Warszawa.

Oxley L., Le T., Gibson J. 2008. Measuring Human Capital: Alternative Methods And International Evidence. The Korean Economic Review, vol. 24, no. 2, s. 283–344.
Pacek M. 2005. Polska polityka migracyjna na tle rozwiązań i doświadczeń Unii Europejskiej. Studia Europejskie 4/2005, s. 47–72.
Pajewski J. 1978. Historia powszechna 1871–1918. PWN, Warszawa.
Perdał R., Hauke J. 2014. Areas of economic growth and stagnation in Poland – growth factors. W: P. Churski (red.), The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas, s. 43–62. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
Perroux F. 1955. La notion de pole de croissance. Economie Appliquee, No. 1, 2.
Petzold C. 2014. The Exterritorialisation of the EU's Border Regime into Ukraine. W: A. Moraczewska, W. Janicki (red.), Border Conflicts in the Contemporary World, s. 226–242. Maria Curie-Sklodowska University Press, Lublin.
Piore M.J. 1979. Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge University Press, Cambridge.
Piskozub A. 1987. Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.
Pismo DRP-XI-4032-80(2)-MW/13 z dn. 20.01.2014 skierowane do Pani Ewy Kopacz, Marszałka Sejmu RP. Minister Pracy i Polityki Społecznej. http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/pyt55_552/$file/pyt55_552.pdf (dostęp: 11.01.2015).
Polacy bez wiz do USA dzięki umowie handlowej? „To prawie zdecydowane". http://tvn24bis.pl/informacje,187/polacy-bez-wiz-do-usa-dzieki-umowie-handlowej-to-prawie-zdecydowane,409630.html (dostęp 11.05.2014).
Poland. Focus Migration, 2008. http://focus-migration.hwwi.de/Poland.2810.0.html?&L=1 (dostęp: 6.01.2015).
Polityka azylowa i migracyjna 2014. https://www.msw.gov.pl/pl/wspolpraca-miedzynarod/wspolpraca-unijna/10105,Polityka-azylowa-i-migracyjna.html (dostęp: 21.07.2014).
Polityka migracyjna Polski, stan obecny i postulowane działania. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Polityki Migracyjnej, Warszawa.
Polonia w Stanach Zjednoczonych 2014. http://pl.wikipedia.org/wiki/Polonia_w_Stanach_Zjednoczonych#cite_note-3 (dostęp: 29.07.2014).
Polska atrakcyjna dla ukraińskich imigrantów zarobkowych, 2013. Nasz Wybir, http://polski.naszwybir.pl/ukraincy-w-polsce/item/254-polska-atrakcyjna-dla-ukrai%C5%84skich-imigrant%C3%B3w-zarobkowych, 16.06.2013 (dostęp: 10.01.2015).
Polska znosi opłaty za wydawanie wiz krajowych obywatelom Ukrainy, 2014. Europejska Sieć Migracyjna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. https://www.emn.gov.pl/esm/aktualnosci/9319,dok.html (dostęp: 10.01.2015).
Polskie Koleje Państwowe, http://rozklad-pkp.pl/
Ponad 8 mld zł na rozwój Polski Wschodniej, 2014. www.polskawschodnia.gov.pl/ 2014_2020/Strony/Ponad_8mld_zl_na_rozwoj_Polski_Wschodniej_18122014.aspx (dostęp: 30.12.2014).
Popoff I. 1997. Uchodźcy w Polsce. Informacja Departamentu Migracji i Uchodźstwa MSWiA. Przegląd Rządowy 1997, nr 2.
Porter M.E. 1990. The competitive advantage of nations. Free Press, New York.
Portes A. 1978. Toward a structural analysis of illegal (undocumented) immigration. International Migration Review, vol. 12, no. 4, s. 469–484.
Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji. http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/$file/ME5326A.pdf, (dostęp: 14.06.2014).
Postępy integracji. O sytuacji pięciu największych grup obcokrajowców w Niemczech, 2010. Federalny Urząd do spraw Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), Norymberga.
Poulain M. 1993. Confrontation des statistiques de migrations intra-Europeennes: vers plus d'harmonisation? W: European Journal of Population 9, s. 353–381.

Poulain M. 1996. Migration flows between the countries of the European Union: current trends. W: P. Rees, J. Stillwell, A. Convey, M. Kupiszewski (red.), Population migration in the European Union, s. 51–66. John Wiley and Sons, Chichester.
Prskawetz A., Fent T. 2004. Workforce Ageing and Economic Productivity: The Role of Supply and Demand of Labour. An Application to Austria (maszynopis).
Putnam R.D. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy, vol. 6 (1), s. 65–78.
Raczyk A., Dołzbłasz S., Leśniak-Johann M. 2012. Relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim. Gaskor, Wrocław.
Radzilowski T. C., Stecula D. 2010. Polish Americans Today. Piast Institute, Detroit.
Rafaelli R. 2014. Polityka imigracyjna. Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej. www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051203/04A_FT(2013)051203_PL.pdf (dostęp: 22.06.2014).
Raport dotyczący uchodźców w Polsce 2006. Partnerstwo MUR. www.refugee.pl/?mod=knowbase&path=428 (dostęp: 27.07.2014).
Raport o stanie Rzeczpospolitej, 2011. Rada Polityczna Prawa i Sprawiedliwości, Warszawa. www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=raport_o_stanie_rzeczypospolitej.pdf (dostęp: 5.11.2014).
Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002. 2003. GUS.
Raport: Polska 2030. Wyzwania rozwojowe. 2009. Dokument opracowany przez zespół doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów.
Regulamin Organizacyjny Urzędu do Spraw Cudzoziemców 2013. www.udsc.gov.pl/files/podstawy_prawne/Regulamin%20org%20UdSC.pdf (dostęp: 16.07.2014).
Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations? 2000. Population Division, United Nations.
Reyneri E., Baganha M. 1999. New immigrants in South European countries and their insertion in the underground economy. W: E. Reyneri (red.), Migrant Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies. Targeted Socio-Economic Research (TSER) SOE-2-CT95-3005, s. 3–19. European Commission, Brussels.
Ricardo D. 1957. Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania. PWN, Warszawa.
Riemann F. 2005. Oblicza lęku. Wydawnictwo WAM.
Rocznik Demograficzny 2013. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
Rok po abolicji dla cudzoziemców 2013. www.udsc.gov.pl/Rok,po,abolicji,dla, cudzoziemcow, 2223.html (dostęp: 29.07.2014).
Romaniec R. 2012. Raport: niemiecki Polak – prymus integracji. Deutsche Welle. www.dw.de/raport-niemiecki-polak-prymus-integracji/a-16053378 (dostęp: 16.03.2012).
Romer E. 1939. Ziemia i państwo. Kilka zagadnień geopolitycznych. Lwów-Warszawa.
Roodenburg H. J. 2003. Immigration. CPB Report 2003/2, The Hague, CPB.
Rowthorn R.E. 2005. A Simulation Model of the Fiscal Effects of Immigration, Fertility and Employment. Paper for the XXV IUSSP International Population Conference.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Dz. U. 2011 nr 155 poz. 919.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Dz. U. 2006 nr 156 poz. 1116.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r., ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy. Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009 r.
Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 50/1, 25.2.2003.

Röseler S., Vogel D. 1993. Illegale Zuwanderer – ein Problem für die Sozialpolitik? ZeS – Arbeitspapier Nr. 1/91, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
Ruszkowski J. 2010. Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej. Wolters Kluwer Sp. z o. o., Warszawa.
Rykiel Z. 2006. Podstawy geografii politycznej. PWE, Warszawa.
Rymarczyk J. 1986. Migracja siły roboczej do krajów EWG i jej konsekwencje społeczno-gospodarcze. Instytut Zachodni, Poznań.
Saarela J., Rooth D.O. 2006. How Integrated are Finns in the Swedish Labour Market? Outcomes of Free Labour Mobility. International Migration, vol. 44, no. 2, s. 119–152.
Saczuk K. 2005. A development and critique of the concept of replacement migration. Central European Forum for Migration Research Working Paper 4/2003.
Sakson B. 2005. Po drugiej stronie Oceanu. Nowi emigranci z Polski w metropolii Chicagowskiej. CMR Working Papers, No. 5/63.
Salt J., Singleton A. 1995. Analysis and forecasting of international migration by major groups. Draft report to the Working Party on Demographic Projections, Eurostat.
Salt J., Stein J. 1997. Migration as a business: the case of trafficking. International Migration, 35 (4), s. 467–491.
Samers M. 2004. An Emerging Geopolitics of 'Illegal' Immigration in the European Union. European Journal of Migration and Law 6, s. 27–45.
Schmid-Drüner M. 2006. Germany's New Immigration Law: A Paradigm Shift? European Journal of Migration and Law 8, s. 191–214.
Schmidt M.G. 1999. Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben. W: T. Ellwein, E. Holtmann (red.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Westdeutscher Verlag, Opladen.
Schröder verteidigt seine Rechnung für die Kosten der deutschen Einheit. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.05.2014. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/fruehaufsteher/ exklusiv-in-der-f-a-z-schroeder-verteidigt-seine-rechnung-fuer-die-kosten-der-deutschen-einheit-12925205.html (dostęp: 7.04.2015).
Scotland votes no. www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results (dostęp: 9.11.2014).
Segeš Frelak J. 2012. Polska migracja zarobkowa do Niemiec po 2004 roku. W: A. Łada, J. Segeš-Frelak (red.), Znikająca granica. Nowa polska migracja do Niemiec – perspektywa lokalna. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 17–23.
Sen A.K. 1970. Collective choice and social welfare. Holden-Day, Elsevier.
Serrano Martinez J.M. 1998. The Spanish cycle of migration to Western Europe 1960–90. W: Tijdschrift van de Belg. Ver. Aardr. Studies – BEVAS.
Shaw R.P. 1975. Migration. Theory and fact. Regional Science Research Institute, Philadelphia.
Simon J. 1984. Immigrants, Taxes and Welfare in the United States. Population and Development Review, vol. 10, no. 1, s. 55–69.
Simon J. 1989. On aggregate empirical studies relating population variables to economic development. Population and Development Review, 15, 2, s. 323–332.
Simon J.L. 1981. The ultimate resource. Princeton University Press, Princeton.
Simon J.L. 1996. The ultimate resource 2. Princeton University Press, Princeton.
Sinn H.W. 2000. EU enlargement, migration and lessons from German unification. Discussion Paper No. 2174, Centre for Economic Policy Research, London.
Skeldon R. 2003. Interlinkages between internal and international migration and development in the Asian region. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok.
Skomra S. 2014. Ogromne pokłady węgla na Lubelszczyźnie. Dlaczego warto go wydobywać. http://m.lublin.gazeta.pl/lublin/1,106513,15349653,Ogromne_poklady_wegla_na_ Lubelszczyznie__Dlaczego.html (dostęp: 26.02.2014).
Skrzydlewski P. 2007. Multicultural and Multicivilizational Societies in Europe – from the Perspective of Feliks Koneczny's Research on Civilization. Philosophical Remarks. W: W. Janicki (red.), European multiculturalism as a challenge – policies, successes and failures, s. 21–34. Lublin.

Smętkowski M. 2007. Nowe relacje metropolia–region w gospodarce informacyjnej na przykładzie Warszawy i Mazowsza. W: G. Gorzelak (red.), Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u, s. 163–187. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
Sobczyński M. 2006. Państwa i terytoria zależne. Wyd. Adam Marszałek, Łódź.
Solow R.M. 1956. A contribution to the theory of economic growth. The Quarterly Journal of Economics 70, s. 65–94. MIT Press.
Spodarek G. 2013. Kolejne wizowe uproszczenia. 30 maja 2013. http://polski.naszwybir.pl/legalizacja/item/295-kolejne-wizowe-uproszczenia (dostęp: 24.01.2015).
Staniewicz T. 2006. 60 Years On: Polish Migration to the UK. Referat wygłoszony na seminarium w polskiej ambasadzie w Londynie, 17.05.2006.
Stępniak A. 2001. Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej (wstęp), s. 13–18. UKIE, Warszawa.
Stiglitz J.E. 2004. Globalizacja. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Strategia Lizbońska 2000.
Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, 2013. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Załącznik do uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. (poz. 640).
Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, 2014. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie.
Strategia rozwoju województwa lubuskiego, 2000. Zarząd Województwa, Zielona Góra.
Strategy for Socio-Economic Development of Eastern Poland until 2020, 2008. Ministry of Regional Development, Warsaw.
Stypułkowski W. 2010. Brak kapitału społecznego jako bariera rozwoju strukur klastrowych w Polsce Wschodniej. W: D.J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), Czynniki endogeniczne rozwoju Polski Wschodniej, s. 199–218. Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin.
Subsea oil and gas directory 2014. www.subsea.org/drilling-rigs/index.html (dostęp: 26.02.2014).
Surowce mineralne Polski 2014. Państwowy Instytut Geologiczny, http://geoportal.pgi.gov.pl/surowce (dostęp: 11.12.2014).
Suworow W. 2007. Podbój bieguna to wyraz rosyjskiej rozpaczy. http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/219593,suworow-podboj-bieguna-to-wyraz-rosyjskiej-rozpaczy.html (dostęp: 27.02.2014).
Süssmuth R. 2001. Zuwanderung Gestalten, Integration Fördern: Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung". Berlin, Bundesminister des Innern.
Sweeney V. 2004. Shannon Airport. A unique story of survival. Shannon, Co. Clare, Ireland.
Swianiewicz P. 2014. Niełatwo być bogatym w chudych latach. www.wspolnota.org.pl/index.php?id=812 (dostęp: 25.04.2015).
Szansa dla nielegalnych. Abolicja dla cudzoziemców. 10.01.2012. http://rzeszow.gazeta.pl/rzeszow/1,34962,10942828,Szansa_dla_nielegalnych__Abolicja_dla_cudzoziemcow.html#ixzz1jPrrIio8 (dostęp: 15.07.2014).
Szczepkowska-Flis A. 2006. Klimat inwestycyjny – konieczne i wystarczające czynniki determinujące napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Ekonomia i Prawo, vol. 2, no. 1, s. 357–379. Wydawnictwo UMK, Toruń.
Szmeja M. 2000. Niemcy? Polacy? Ślązacy! Rodzimi mieszkańcy Opolszczyzny w świetle analiz socjologicznych. Kraków.
Szul R. 1993. Some problems of regionalisms in contemporary Europe with special reference to Eastern Europe. W: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), Regional question in Europe. Question regionale en Europe, s. 343–368. Warszawa.
Szul R. 2004. Implikacje dla procesów przestrzennych wynikające z długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski, cz. II. Ekspertyza przygotowana dla Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w ramach prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Szul R. 2006. Surviving in a peripheral periphery. Case studies from Eastern Poland. W: T. Komornicki, K.Ł. Czapiewski (red.), Europa XXI, 15, s. 135–144.
Szylko-Skoczny M. 2001. Prawne aspekty swobodnego przepływu pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej. W: A. Stępniak (red.), Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej, s. 159–182. UKIE, Warszawa.
Szylko-Skoczny M., Duszczyk M. 2010. Przeprowadzenie badań wśród pracowników tymczasowych z państw sąsiadujących w kontekście ich aktualnych (i przyszłych) związków z polskim rynkiem pracy. Instytut Polityki Społecznej, na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
Tarnobrzeska Specjalna Strefa Ekonomiczna, www.tsse.pl (dostęp 22.02.2014).
Temple J. 2001. Growth effects of education and social capital in the OECD countries. OECD Economic Studies, No. 33, 2001/II.
The Commonwealth. http://thecommonwealth.org/member-countries (dostęp: 9.05.2014).
The need for reinforced co-operation between all European states to tackle illegal migration, 1996. General report by the Expert Group of the Budapest Group, Ljubljana.
Thompson E.P. 1968. The Making of the English Working Class. Harmondsworth, Penguin.
Tibi B. 1998. Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft. Munich, Bertelsmann.
Todaro M.P. 1976. Internal migration in developing countries. International Labour Office, Geneva.
Tragaki A. 2007. Demography and Migration as Human Security Factors: the Case of South Eastern Europe. Migration Letters, vol. 4, no. 2, s. 103–118.
Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), 1992.
Traktat z Lizbony Zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Dziennik Urzędowy C 306 Unii Europejskiej, Tom 50, 17 grudnia 2007.
Travis A. 2004. EU revives Blunkett's asylum camp plan. The Guardian, www.theguardian.com/politics/2004/sep/20/eu.immigration (dostęp: 20.06.2014).
Tsimbos C. 2006. The Impact of Migration on Growth and Ageing of the Population in a New Receiving Country: The Case of Greece. International Migration, vol. 44, no. 4, s. 231–254.
Uehling G. 2004. Irregular and Illegal Migration through Ukraine. International Migration, vol. 42 (3), s. 77–109. IOM.
Ukraińcy uciekają do Polski; wzrasta liczba wydawanych wiz, 2014. www.tvp.info/15871218/ukraincy-uciekaja-do-polski-wzrasta-liczba-wydawanych-wiz (dostęp: 10.01.2015).
Ukraińcy w liczbach UdSC, 2014. Biuletyn migracyjny, kwiecień 2014. Ośrodek badań nad migracjami. http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/47-kwiecien-2014/ukraincy-w-liczbach-udsc (dostęp: 10.01.2015).
United Nations 1970. Manual on methods of measuring internal migration.
Urząd do spraw Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), Norymberga 2010.
USGS Arctic Oil and Gas Report. Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle, 2008. www.geology.com/usgs/arctic-oil-and-gas-report.shtml (dostęp: 01.08.2010).
Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach Dz. U. Nr 15 poz. 77, z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu. Dz. U. Nr 75 poz. 446.
Ustawa z dnia 19 września 1991 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach. Dz. U. 1991 Nr 119 poz. 513.
Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Dz. U. 1994, Nr 123, poz. 600, z późn. zm.
Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Dz. U. 1995 Nr 1 poz. 1, z późn. zm.
Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach Dz. U. Nr 114 poz. 739.
Ustawa z dnia 23 maja 2001 r. o związkach zawodowych. Dz. U. Nr 55 poz. 234, z późn. zm.
Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach. Dz. U. 2003 Nr 128 poz. 1175.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 2012 poz. 680 (tekst jednolity).
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz. U. z 2013 r. poz. 674, z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Dz. U. Nr 17 poz. 141.
Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Dz. U. 2012 poz. 161.
Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 2012 poz. 769.
Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Dz. U. 2013 poz. 1650.
Vaishar A. 2006. Regional periphery: what does it mean? W: T. Komornicki, K.Ł. Czapiewski (red.), Europa XXI, 15, s. 7–12.
Vasileva K. 2009. Citizens of European countries account for the majority of the foreign population in EU-27 in 2008. Statistics in focus, Eurostat 94/2009.
Vertovec S. 2005. Pre-, High-, Anti-, and Post–Multiculturalism. Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel.
Vogel D., von Ossietzky C. (red.) 2006. Building Europe With New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries. Universität Oldenburg.
Walaszek A. 2007. Migracje Europejczyków 1650–1914. Wydawnictwo UJ.
Wallerstein I. 1974. The modern world system, capitalist agriculture and the origins of the European World Economy in the sixteenth century. New York Academic Press.
Weisbrod B.A. 1961. The valuation of human capital. Journal of Political Economy, 69 (5), s. 425–436.
Wendt J. 2001. Geografia władzy w Polsce. Gdańsk.
Węziak-Białowolska D., Kotowska I.E. 2012. Pomiar kapitału ludzkiego i jego zróżnicowanie według cech demograficznych, społecznych i ekonomicznych. W: I.E. Kotowska (red.), Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekscie percepcji Polaków – diagnoza społeczna 2011, s. 33–77. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
White P. 2006. Migrant Populations Approaching Old Age: Prospects in Europe. Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 32, no. 8, s. 1283–1300.
Więcej studentów zagranicznych w Polsce. Raport 2013. www.studyinpoland.pl/ konsorcjum /index.php?option=com_content&view=article&id=3187%3Araport-2013-wicej-studentow-zagranicznych-na-polskich-uczelniach &catid=181%3A90-newsletter-2013&Itemid=20 (dostęp: 6.01.2015).
Wieloński A. 2005. Geografia przemysłu. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
Wierzbicki A. 2001. Społeczne aspekty migracji w kontekście integracji z Unią Europejską. W: A. Stępniak (red.), Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej, s. 183–196. UKIE, Warszawa.
Wilkin J. 2003. Ekonomia dla prawników i nie tylko. LexisNexis, Warszawa.
Willekens F. 1984. Comparability of migration. Utopia or reality? Netherlands Interuniversity Demographic Institute.
Willekens F. 1995. Monitoring international migration flows in Europe. Towards a statistical data base combining data from different sources. European Journal of Population 10, s. 1–42.
Winiarski B. 1976. Polityka regionalne. PWE, Warszawa.
Woods R. 1982. Theoretical population geography. Longman, London.
World Migration Report 2013. Migrant well-being and development. International Organization for Migration.
World Population Prospects: The 1998 Revision. United Nations 1999.
World Trade Organization 2010. www.stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStat ProgramSeries.aspx?Language=E (dostęp: 09.08.2010).

Wójcik-Żołądek M. 2013. Nierówności społeczne w Polsce. Infos nr 20 (157), Biuro Analiz Sejmowych.
Wstępne wyniki głosowania w Katalonii: 80 proc. za niepodległością, 2014. www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/wstepne-wyniki-glosowania-w-katalonii-80-proc-za-niepodlegloscia,486801.html (dostęp: 12.11.2014).
www.sejm.gov.pl
Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych, 2012. GUS, Warszawa.
Wyplosz Ch. 2010. The failure of the Lisbon strategy. www.voxeu.org/article/failure-lisbon-strategy (dostęp: 22.06.2014).
Wyzwania dla narodowej polityki migracyjnej w kontekście UE. Doświadczenia Polski i Niemiec. 2003. Opr. M. Mazur-Rafał, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 1/04.
Założenia polityki ludnościowej Polski 2013. Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
Zarządzenie Nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. M. P. 1997 Nr 73 poz. 692.
Zawadzka B. 1993. Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich. Warszawa.
Zelinsky W. 1971. The hypothesis of the mobility transition. Geographical Review, vol. 61, no. 2, s. 219–249.
Ziętek A.W. 2014. Territorial Disputes in the South China Sea. W: A. Moraczewska, W. Janicki (red.), Border conflicts in the contemporary world, s. 285–301. Maria Curie-Sklodowska University Press, Lublin.
Zimmermann K.F. 2001 (red.). Labour Demand, Education and the Dynamics of Social Exclusion. Centre for Economic Policy Research, London. EC Research Project No. SOE 2-CT97-305/ERB4142 PL97/3148.
Zlotnik H. 1999. Trends of international migration since 1965: what existing data reveal. International Migration vol. 37 (1), IOM.
Zolberg A. 1999. Matters of State. W: Ch. Hirschman, P. Kasinitz, J. DeWind (red.), The Handbook of International Migration: The American Experience. Russell Sage Foundation, New York.
Zoubanow A. 2000. Population Ageing and Population Decline: Government Views and Policies. Prezentacja wygłoszona na Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Ageing and Population Decline. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, New York, 16-18 października 2000.
Żółciak T. 2012. Demograficzna bomba tyka. Zniknie 500 gmin, 70 powiatów i dwa województwa. http://forsal.pl/artykuly/619410,demograficzna_bomba_tyka_zniknie_500_ gmin_70_powiatow_i_dwa_wojewodztwa.html (dostęp: 16.09.2014).

Spis tabel

Spis rycin

Z powodu odpływu ludności obszary peryferyjne tracą najlepszą część swojego kapitału ludzkiego, przede wszystkim ludzi młodych, zdolnych i przedsiębiorczych. Skuteczność dotychczasowych prób powstrzymania tego odpływu, np. poprzez poprawę dostępności komunikacyjnej, zachęty finansowe dla inwestorów czy inwestycje w kapitał ludzki mieszkańców – podobnie jak próby zwiększenia przyrostu naturalnego – została wielokrotnie zweryfikowana negatywnie.

Na obszarach peryferyjnych istnieje ukryty kapitał ludzki w postaci cudzoziemców, często nielegalnych imigrantów, zatrudnianych na stanowiskach nieodpowiadających ich kwalifikacjom. Uwolnienie tego kapitału i umożliwienie imigrantom podjęcia legalnej pracy w ich zawodach ma szanse w znacznym stopniu wypełnić powstałą lukę. Implementacja tego rozwiązania wymaga gruntownej rewizji dotychczasowych praktyk oraz zmiany paradygmatu niezbyt dobrze sprecyzowanej, rodzącej się dopiero polityki migracyjnej Polski. Migracje międzynarodowe nie powinny być traktowane w kategoriach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwowego oraz dla spójności społecznej, lecz jako narzędzie pozytywnej przemiany w regionach potrzebujących wsparcia. Polityka migracyjna powinna zawierać komponent przestrzenny i kierować strumień imigrantów do tych regionów, które w sposób szczególny potrzebują kapitału ludzkiego. Powinna także być zintegrowana z polityką rozwoju regionalnego, co obecnie nie ma miejsca.

Przyjmowanie imigrantów z państw bliskich nam kulturowo pozwoliłoby zminimalizować ryzyko wystąpienia konfliktów społecznych znanych z państw Europy Zachodniej. Im wcześniej zrealizujemy pomysł szerokiego otwarcia na imigrantów, w znacznej części od lat obecnych w Polsce, tym większa jest szansa, że nie zostaną oni przejęci przez inne państwa Unii Europejskiej i nie przegapimy szansy na rozwój – zarówno regionów peryferyjnych, jak i całego kraju.

UMCS
WYDAWNICTWO

9 788377 846728